



ПРИКАЗ

31.07.2017

БОЕРЫК

№ 01-02/86

г. Казань

Об утверждении практических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения

В целях повышения эффективности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), обеспечения предупреждения выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, снижения коррупционных рисков п р и к а з ы в а ю:

Утвердить прилагаемые практические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Министр

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Загидуллин'.

Р.И. Загидуллин

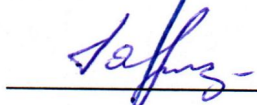
Согласовано:

Заместитель министра



М.М. Ибятков

начальник отдела нормативной правовой работы
в сфере местного самоуправления
и ведения муниципального регистра
Министерства юстиции РТ



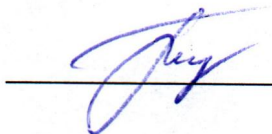
Р.У. Гарипов

начальник отдела правовой
экспертизы и нормотворческой
деятельности Министерства юстиции РТ



Н.Ю. Казанцева

начальник отдела по вопросам
территориальной организации
и осуществления контроля в сфере
местного самоуправления
Министерства юстиции РТ



Г.И. Касымова

и.о. начальника отдела
регистрации нормативных правовых
актов и правового обеспечения
деятельности Министерства юстиции РТ



А.В. Хакимова

Исполнитель:
ведущий советник



Н.В. Царева

Список рассылки:

1. Ибятков М.М.
2. Гарипов Р.У.
3. Касымова Г.И.
4. Пашкова М.А.
5. Слепнева Э.И.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых
актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления
в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения

I. Общие положения

Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов определено одной из мер по предупреждению (профилактике) коррупции. Таким образом, антикоррупционная экспертиза направлена на предотвращение совершения коррупционного правонарушения путем устранения правовых возможностей возникновения таких ситуаций.

По смыслу Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) антикоррупционная экспертиза – это правовая проверка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Федеральным законом № 172-ФЗ определены следующие основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 5) 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 нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Приступая к проведению антикоррупционной экспертизы, следует, прежде всего, определить нормативность правового акта (проекта нормативного правового акта).

При решении вопроса о нормативности поступивших для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) рекомендуем руководствоваться пунктом 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», определившим следующие существенные признаки нормативного правового акта:

издание акта в установленном порядке;

издание акта уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

наличие в акте правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц;

указанные правила поведения рассчитаны на неоднократное применение;

указанные правила поведения направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта (положения проекта нормативного правового акта).

При этом положения нормативного правового акта должны быть подвергнуты анализу на предмет наличия всех коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика).

Для выполнения данного правила осуществляются следующие меры:

подвергается анализу каждая структурная единица (норма) анализируемого нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) на предмет наличия в ее тексте коррупциогенных факторов, и соблюдения антикоррупционных требований, предусмотренных Методикой во взаимосвязи с иными нормами этого акта (проекта) и другими нормативными правовыми актами;

сопоставляется каждый выявленный коррупциогенный фактор, предусмотренный Методикой, со всеми нормами нормативного правового акта на предмет наличия коррупциогенных факторов;

по результатам экспертизы в отношении каждой нормы анализируемого нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) отмечаются все выявленные в данной норме коррупциогенные факторы.

Для обеспечения обоснованности антикоррупционной экспертизы каждая норма правового акта (проекта нормативного правового акта), содержащая коррупциогенный фактор, увязывается с соответствующим положением Методики, содержащим описание этого фактора. Кроме того, при проведении антикоррупционной экспертизы рекомендуется оценить, какие коррупционные проявления могут возникнуть вследствие применения нормативного правового акта, содержащего выявленный коррупциогенный фактор.

Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы – это возможность проведения сравнительного анализа выводов антикоррупционной экспертизы с определенными стандартами проведения. Реализация указанного принципа достигается также установлением единых критериев выявления и оценки коррупционных рисков, содержащихся в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта), а также понятной и удобной в применении методики проведения антикоррупционной экспертизы.

II. Основные признаки коррупциогенных факторов

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ коррупциогенные факторы делятся на две группы:

коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- выборочное изменение объема прав;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- отсутствие или неполнота административных процедур;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур;
- нормативные коллизии;

коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;

злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами);

юридико-лингвистическая неопределенность.

1. Широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

Следует отметить, что исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного свободного усмотрения субъектов правоприменительной деятельности (административное усмотрение). Именно поэтому органы публичной власти обладают определенными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств. Однако существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения должностного лица уполномоченного органа.

При анализе широты дискреционных полномочий, закрепленных в нормативном правовом акте (проекте), необходимо анализировать:

сроки принятия решения (совершения действия) субъектами правоприменительной деятельности;

условия (основания) принятия решения (совершения действия) субъектами правоприменительной деятельности;

наличие дублирующих полномочий субъектов правоприменительной деятельности.

Признаками указанного коррупциогенного фактора, связанными со сроками принятия решения, являются:

отсутствие срока принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности;

возможность увеличения продолжительности сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности на неопределенный период либо без установления четких условий продления сроков;

установление неоправданно широкого временного диапазона принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности;

отсутствие указания на характер исчисления сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности.

В нормативном правовом акте всегда должны быть установлены сроки принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности в отношении граждан и организаций.

В случае если процесс принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности имеет длящийся характер, в нормативном правовом акте должны быть предусмотрены этапы его принятия (совершения) с указанием конкретных сроков.

К отсутствию срока приравниваются такие формулировки как «разумный срок», «соответствующий срок», «установленный срок (период)» (в случае, если он не установлен другими нормативными правовыми актами) и другие аналогичные неопределенные формулировки.

Однако следует отметить, что нормативные правовые акты не могут содержать сроки действия документов, принимаемых от граждан и организаций, если полномочия органов по установлению данных сроков прямо не закреплены законодательством.

Пример:

«В случае утраты действующей лицензии на право пользования недрами по письменному заявлению владельца выдается ее ксерокопия со штампом «дубликат» на бланке лицензии и ее приложениях.»

В приведенном примере широта дискреционных полномочий усматривается в отсутствии срока выдачи дубликата лицензии.

Пример:

«Срок подготовки заключения составляет 5 рабочих дней. В случаях, требующих проведения дополнительной экспертизы, срок подготовки заключения может быть продлен.»

В указанном примере коррупционность заключается в том, что не указан конкретный временной период, на который продлевается срок, не содержатся условия принятия решения о продлении срока, не определено понятие «дополнительная экспертиза», что создает условия для немотивированного продления срока подготовки заключения на неопределенное время.

Установление неоправданно широкого временного диапазона принятия решения (совершения действия) органом (должностным лицом) выражается в следующем:

отсутствует перечень последовательных действий (этапов), направленных на получение конечного результата административной процедуры (например, оказания государственной услуги);

перечень этапов позволяет сделать вывод о неоправданно широком временном диапазоне получения конечного результата административной процедуры, превышающем нормальную продолжительность процедур, необходимую для получения указанного результата.

Пример:

«Поступившие от гражданина в полном объеме документы после регистрации в течение 10 дней направляются руководителю для рассмотрения.»

Данная норма содержит коррупционный фактор, поскольку «этап» передачи документов от лица, принявшего документы от гражданина, руководителю явно не требует полторы недели времени.

Признаком отсутствия указания на порядок исчисления сроков принятия решений (совершения действий) органом (должностным лицом) является также неопределенность момента, с которым связано начало исчисления сроков принятия решения (совершения действия);

Пример:

«Установить, что условия о порядке выплаты ежемесячного денежного поощрения муниципальным служащим вводятся в действие с момента вступления в силу соответствующего решения Думы города, устанавливающего критерии оценки эффективности и результативности деятельности муниципальных служащих органов местного самоуправления и порядок их применения.»

Предложенная редакция правовой нормы устанавливает отсроченный момент введения ее в действие с указанием на конкретный правовой акт, который необходимо принять для ее реализации. В обозначенном случае отсутствует конкретный срок подготовки и принятия этого правового акта, что позволяет расценивать норму как коррупционную.

Отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решений или совершения действий субъектом правоприменительной деятельности, как один из признаков широты дискреционных полномочий, заключается в следующем:

отсутствие в нормативном правовом акте условий или оснований принятия решения по регулируемому вопросу, в том числе условий или оснований для отказа в предоставлении гражданину (организации) каких-либо прав, при отсутствии этих условий и оснований в других нормативных правовых актах, регулирующих те же отношения;

отсылка нормативного правового акта к норме (порядку) другого правового акта, который не принят;

отсылка в нормативном правовом акте к норме (порядку) другого правового акта, который данную норму (порядок) в действительности не содержит.

Пример:

«Гражданину может быть отказано в постановке на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий.»

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку не предусматривает конкретные основания для отказа.

Пример:

«Заказчик принимает решение о наделении полномочиями одного из подведомственных заказчиков на исполнение функций Заказчика по направлению обращений для размещения государственного заказа для нужд подведомственных заказчиков, согласованию конкурсных (аукционных) документов и иных действий подведомственных заказчиков, определённых настоящим Порядком.»

В данной норме коррупциогенность заключается в том, что не определены условия (основания) принятия решения о делегировании Заказчиком своих полномочий подведомственному заказчику.

Наличие дублирующих полномочий проявляется в наделении одними и теми же полномочиями разных органов (должностных лиц), а также наделение одними полномочиями разных структурных подразделений одного органа. Это приводит к нечеткому разграничению компетенции органов и должностных лиц, следствием является «распыление» их ответственности, которое влечет нарушение прав заявителя. Кроме того, четкое разграничение полномочий между органами или должностными лицами напрямую связано с объемом их ответственности.

2. Определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Права и обязанности органов, их должностных лиц тесно взаимосвязаны и в совокупности образуют полномочия.

При оценке нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) необходимо обращать внимание на то, чтобы фиксация полномочий органа («должен») не подменялась перечнем его прав («вправе» и т.п., но не «должен»).

В результате этого исполнение обязанностей субъектом правоприменения становится произвольным, а при наличии корыстной или иной личной заинтересованности может привести к коррупционным проявлениям.

Следовательно, в нормативном правовом акте недопустима подмена терминов, обозначающих одновременно возможность и обязательность действий субъекта правоприменения («осуществляет», «рассматривает», «принимает», и т.п.), терминами, отражающими одну лишь возможность решения или действия («может», «вправе», «возможно», «допускается» и другие синонимы, характеризующие меру дозволенного поведения и т.д.).

Пример:

*«Должностное лицо, осуществляющее личный прием гражданина, в пределах своей компетенции **вправе**:*

- удовлетворить обращение гражданина;
- отказать в удовлетворении обращения гражданина;
- принять от гражданина письменное обращение.»

Формула «вправе» в данной норме является коррупционным фактором, поскольку административное усмотрение должностного лица ничем не ограничено.

Формулировки «может быть», «может принять», дают уполномоченному органу возможность использовать соответствующие полномочия по собственному усмотрению.

Пример:

«Лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача, может быть направлено на медицинское освидетельствование».

В этом примере использование формулировки «может быть направлено» позволяет произвольно решать вопрос о направлении на медицинское освидетельствование.

Пример:

«Если победитель аукциона не оплатил в течение 30 календарных дней со дня проведения аукциона разовый платеж, или отказался от подписания лицензии, то уполномоченный орган в сфере недропользования принимает решение об аннулировании итогов аукциона. В этом случае аукционная комиссия вправе признать победителем аукциона участника, предложившего второй по размеру разовый платеж.»

Применение формулировки «вправе признать» является диспозитивным установлением возможности совершения действий органами публичной власти в отношении организаций. Должностное лицо получает возможность трактовать свое право как возможность, а не как обязанность совершения определенных действий.

Пример:

«При наличии у учреждения сведений, необходимых для принятия решения о выплате, граждане могут быть освобождены по решению этого учреждения от обязанности представления всех или части документов, указанных в настоящем пункте Порядка.»

В рассматриваемом случае применение формулировки «могут быть» является диспозитивным установлением возможности совершения действий должностными лицами учреждений в отношении граждан.

3. Выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Коррупционно опасным является любое изменение объема прав заявителя, процедура реализации которых ставится в зависимость от уполномоченной стороны

(установление запретов или ограничений, либо, напротив, исключений и предоставление преимуществ, привилегий).

Пример:

«На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.»

Пример:

«Проектирование и строительство прямоточных систем технического водоснабжения, как правило, не допускаются. Проектирование и строительство таких систем разрешаются в исключительных случаях при положительном заключении государственной экспертизы на предпроектную и проектную документацию и государственной экологической экспертизы.»

Необходима строгая регламентация порядка и условий предоставления прав, четкое определение их объема, установление категорий лиц, имеющих право на предоставление преференций, их статуса, а также предъявляемых к ним требований в целях исключения рассматриваемого коррупционного фактора – возможности по свободному усмотрению варьировать возможность предоставления льгот, услуг, без достаточных на то оснований устанавливать для отдельных категорий физических и юридических лиц в обход общего порядка привилегированного получения каких-либо преференций либо, наоборот, лишать возможности реализации принадлежащих им прав.

4. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – 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.

Бланкетная норма – правовая норма, отсылающая к законодательству в целом или в какой-либо сфере, фактически предоставляющая органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать нормы поведения, запреты и т. д.

Отсылочная норма – это правовая норма, которая не содержит определенного правила поведения, а отсылает к правилу другой статьи данного или иного нормативного правового акта.

Само по себе наличие бланкетных и отсылочных норм не делает нормативный правовой акт коррупционно опасным. Коррупционный фактор будет иметь место, если при использовании бланкетных и отсылочных норм правотворческий орган вторгается в компетенцию иных правотворческих органов.

Коррупционность может проявляться также в самостоятельном установлении правотворческим органом пределов своих правотворческих возможностей, которые значительно превышают возможности, установленные актом большей юридической силы. Кроме того, коррупционность указанного фактора в виде вмешательства в «чужую» компетенцию проявляется не столько в «присвоении» полномочий иного органа, сколько в возложении на другой орган несвойственных ему полномочий.

Пример:

«Продажа акций акционерных обществ через организатора торговли осуществляется в соответствии с правилами, установленными организатором торговли.»

Указанной нормой легализуется локальное нормотворчество различных организаторов торговли, что в итоге может привести к тому, что государственные и муниципальные акции будут продаваться по различным правилам. Это создает предпосылки для проведения уполномоченными должностными лицами «конкурса» среди организаторов торговли (с целью вступления в коррупционные отношения как по поводу выбора того или иного организатора торгов, так и в последующих приватизационных сделках).

Пример:

«Использование собственником земельного участка имеющихся на земельном участке пресных подземных вод для собственных нужд осуществляется в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации.»

В соответствии с пунктом 1 статьи 40 Земельного кодекса Российской Федерации собственник земельного участка вправе использовать для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно статье 19 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» собственники земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В данном случае норма не только устанавливает не предусмотренные законом обязанности для Правительства Российской Федерации по принятию нормативного правового акта, что само по себе является недопустимым, но и вводит в заблуждение собственников земельных участков относительно необходимого правового регулирования актом Правительства Российской Федерации.

5. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Нарушение установленного объема компетенции может выражаться: в принятии нормативного правового акта, регламентирующего вопросы, которые должны решаться на уровне законодательного акта; в принятии нормативного правового акта, регламентирующего вопросы, которые должны регулироваться нормативными правовыми актами других органов.

Для выявления указанного коррупциогенного фактора необходимо проанализировать акт, определяющий компетенцию органа, принявшего нормативный правовой акт (закон, положение об органе в установленной сфере), и определить, насколько принятие нормативного правового акта соответствует его полномочиям.

Пример:

Постановлением главы городского округа утвержден Порядок признания жилого помещения непригодным для проживания на территории городского округа.

Такое правовое регулирование противоречит требованиям части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации, которой установлено, что жилое помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.

Пример:

Постановлением администрации муниципального района утверждены Правила обращения с отходами производства и потребления на территории муниципального района, которым органы местного самоуправления района наделены отдельными полномочиями в сфере государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами.

В рассматриваемом случае превышение компетенции состоит в наделении органа местного самоуправления полномочиями в сфере государственного контроля муниципальным правовым актом.

6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

По своей сути указанный коррупциогенный фактор является разновидностью уже рассмотренного коррупциогенного фактора – принятие нормативного правового акта правотворческим органом за пределами его компетенции. Отличие заключается лишь в том, что выше речь идет о случаях принятия правового акта, когда правотворческий орган прямо нарушает чужую правотворческую компетенцию, установленную нормативным правовым актом большей юридической силы. В рассматриваемом случае правотворческий орган предпринимает попытку нормативного регулирования либо той сферы деятельности, которая вообще не подлежит нормативному регулированию, либо той сферы, которая не относится к компетенции этого правотворческого органа, и не отрегулирована законодательно в существующий момент времени.

Пример:

«Муниципальные служащие обязаны ежегодно отчитываться о произведенных расходах, превышающих 1000-кратный размер минимального размера оплаты труда...»

Данный порядок действует до принятия соответствующего федерального закона.»

В данном случае муниципальный правотворческий орган, следуя тенденциям антикоррупционной кампании, предворяя принятие закона о декларировании

расходов чиновников, самостоятельно установил соответствующую обязанность для своих сотрудников и тем самым, нарушил то самое антикоррупционное законодательство, реализация которого послужила целью принятия правового акта.

7. Отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Коррупциогенность повышается в случае, если отсутствует четкий порядок совершения отдельных действий и административных процедур. Административные процедуры должны содержать сроки и последовательность совершения административных действий, в рамках которых принимаются решения, получается и используется информация, рассматриваются обращения граждан и организаций, проводится контроль, получают разрешения и т.д.

Отсутствие или неполнота административных процедур чаще всего встречается в административных регламентах, порядках, регулирующих процедуру предоставления каких-либо прав, благ или льгот.

Пример:

«Рассмотрение заявления гражданина осуществляется отделом социальной помощи, по результатам которого принимается решение о предоставлении льготы или об отказе в ее предоставлении.»

В указанном примере необоснованно отсутствует процедура и сроки принятия решения (совершения административного действия).

Пример:

«Выплата материальной помощи органом местного самоуправления осуществляется в установленном порядке.»

В приведенной норме коррупционный фактор проявляется, если в отсутствие предусмотренного порядка принимаются решения о выплате материальной помощи за счет бюджетных средств. Если же такой порядок существует, то коррупциогенный фактор отсутствует.

Разновидностью этого коррупциогенного фактора является наличие ссылок на несуществующие приложения к нормативному правовому акту или несуществующие нормативные правовые акты.

8. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Конкурсный отбор применим к ситуациям, когда все субъекты находятся в равных условиях и одинаково могут претендовать на получение определенного блага, независимо от пола, национальной принадлежности, социального статуса, категории и других обстоятельств. В этом случае конкурсные процедуры призваны снизить вероятность субъективного подхода и риск коррупции.

Конкурсные (аукционные процедуры) призваны обеспечить максимальную открытость принятия решения, возможность выбора наиболее оптимального, выгодного и качественного предложения из наибольшего количества предложений.

Пример:

«Схема размещения объектов включает в себя 50 мест на территории городского округа.»

Предоставление мест для размещения объектов осуществляется по заявлениям физических и юридических лиц в порядке их подачи.»

Ввиду того, что количество указанных мест ограничено, предоставление их в таком порядке, без применения конкурсных процедур, может нарушить права физических и юридических лиц.

9. Нормативные коллизии – 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.

Под нормативными коллизиями понимаются расхождения или противоречия между отдельными нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления компетентными органами и должностными лицами своих полномочий. Коллизией правовых норм признается полное или частичное противоречие их содержания.

Коллизии правовых норм препятствуют правильному применению нормативного правового акта. Коллизии могут быть между актами, имеющими одинаковую юридическую силу (например, между двумя законами), между актами различных уровней (например, между федеральными актами и региональными актами по вопросам совместного ведения, между законом и подзаконным актом).

Пример:

В законе субъекта Российской Федерации установлен 10-дневный срок исполнения административной процедуры. В соответствии с законом уполномоченным органом издан регламентирующий процедуру порядок, в котором срок определен как 14-дневный.

10. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Когда требования (в том числе, в отношении перечня предоставляемых документов), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, (далее – требования) обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся неизбежными.

Неопределенные требования – требования, содержащие неясные, неконкретные условия реализации права (например, получение информации в одном органе, как условие получения информации в другом органе без установления четкой и понятной последовательности действий заявителя).

Трудновыполнимые требования – требования, предполагающие дополнительные физические, моральные или материальные затраты заявителя, несоответствующие характеру получаемой государственной (муниципальной) услуги и предполагаемому положительному эффекту от нее (например, требование предоставить информацию, которую сложно или невозможно получить и которая при этом не влияет на принятие решения о предоставлении государственной (муниципальной) услуги).

Обременительные требования – требования, затрудняющие прохождение административных процедур и получения конечного результата оказания

государственных (муниципальных) услуг за счет установления, например, требования к гражданину предоставить информацию, которой уполномоченный орган и так обладает.

Указанный фактор чаще всего проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий.

Обнаружить коррупционные факторы в формулировке требований к заявителю можно при анализе устанавливаемого нормативным правовым актом перечня:

1) запрашиваемых у заявителя документов, необходимых для реализации его права либо исполнения обязанности;

2) оснований для отказа в совершении действия (принятия решений) в отношении заявителя (далее – отказ);

3) согласований и дополнительных процедур, необходимых для оказания государственных (муниципальных) услуг заявителю.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует учитывать, что разновидностью коррупциогенного фактора в этом случае являются:

1) открытый (не исчерпывающий) перечень запрашиваемых (требуемых) документов либо оснований для отказа.

Пример:

«В регистрации устава территориального общественного самоуправления может быть отказано по иным основаниям.»

2) размытые, субъективно-оценочные основания отказа.

Пример:

«Должностное лицо вправе отказать в аккредитации журналистов редакциям средств массовой информации, опубликовавшим сведения о деятельности соответствующего органа, не соответствующие действительности, а также материалы, порочащие честь и достоинство его работников.»

3) требования о прохождении дополнительных (излишних) процедур для совершения действия (принятия решения) в отношении заявителя, не являющихся обязательными в соответствии с законодательством.

Пример:

«К заявлению о предоставлении субсидии-льготы прилагаются нотариально заверенные копии документа, удостоверяющего личность и заключения медицинской экспертизы.»

Примерами наличия обозначенного коррупциогенного фактора также являются:

создание комиссии для предварительного рассмотрения какого-либо вопроса, не требующего комиссионного решения в соответствии с законодательством, например, комиссии по рассмотрению спорных вопросов предоставления гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;

установление в административном регламенте требований о проведении публичных слушаний по вопросу, не требующему в соответствии с законодательством обязательного вынесения на публичные слушания.

4) наличие в процедуре оказания услуг необходимости получения заявителем согласований, являющихся излишними, реально не влияющих на принятие решения по существу.

Пример:

«Для принятия решения о назначении публичных слушаний по инициативе населения муниципального образования инициатор направляет в представительный орган заявление о проведении публичных слушаний с указанием вопроса публичных слушаний и оснований для его вынесения на публичные слушания. Заявление должно быть согласовано заместителем главы администрации города, курирующим вопрос, выносимый на публичные слушания.»

Пример:

«Для зачисления ребенка в дошкольную образовательную организацию родители (законные представители) предъявляют документы, указанные в пункте 2.6. настоящего Положения, а также ходатайство работодателя.»

Данная норма содержит коррупционный фактор, поскольку установленное в ней требование о ходатайстве работодателя для зачисления ребенка в дошкольную образовательную организацию является обременительным и при этом не связано с процедурой зачисления ребенка в такую организацию.

5) требование о предоставлении заявителем документов, которые можно получить в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

Пример:

«Для получения государственной услуги заявитель должен представить следующие документы:

копию свидетельства о постановке организации на учет в налоговом органе; справку из налогового органа об отсутствии задолженности по налогам.»

11. Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Нормативный правовой акт, содержащий такой коррупциогенный фактор, характеризуется включением норм о предоставлении каких-либо прав гражданам и организациям в рамках реализации административных процедур при отсутствии их четкой регламентации, наличием которых создается возможность дискреционного поведения уполномоченного органа (принятия решения по своему усмотрению, злоупотребления правами).

На наличие коррупциогенного фактора могут указывать предоставление заявителю права свободно выбирать способ совершения действия, сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры при отсутствии понятных и четко определенных условий совершения этих действий.

Коррупциогенный фактор, переплетаясь с широтой дискреционных полномочий, возможностью определения компетенции по формуле «вправе» и иными коррупциогенными факторами, позволяет уполномоченной стороне при действиях формально в рамках установленных полномочий по своему усмотрению определять вид и содержание принимаемого управленческого решения, либо выбрать по своему усмотрению один из нескольких предусмотренных нормативным правовым актом вариантов управленческого действия.

Пример:

«Решение о предоставлении субсидии принимается уполномоченным органом после представления претендентом полного пакета документов.»

Для выявления рассматриваемого коррупциогенного фактора следует обращать внимание как на наличие, так и на отсутствие совокупности норм:

устанавливающих перечень субъектов (граждан, организаций), наделяемых соответствующим субъективным правом;

определяющих условия и основания для реализации субъективного права, получения социального блага:

закрепляющих процедуру реализации субъективного права, в том числе, сроки и способы совершения отдельных действий.

12. Юрико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности формулировок.

Неустоявшиеся термины – это термины, не имеющие широкого использования в правоприменительной деятельности, в силу отсутствия официального толкования или четкого нормативного закрепления общепринятой формулировки (чаще всего, это научные категории, не введенные в общественный оборот, например, «официальная дата правового акта», «нормативные договоры» и др.);

Двусмысленные термины – термины, имеющие в правоприменительной деятельности две и более одновременно используемые формулировки, закрепленные в разных нормативных актах с разным объемом содержания (например, термин «члены семьи» в семейном и жилищном праве) либо термины, используемые в одном правовом акте с разным объемом содержания.

Категории оценочного характера – это неясные неопределенные формулы, не имеющие четких границ своего содержания и ориентированные на их субъективное восприятие и оценку со стороны субъектов правоприменения (использование таких формулировок как «разумный срок», «эффективность деятельности», «своевременно», «в случае необходимости» и т.п.).

Пример:

«Распоряжение об утверждении проекта границ земельного участка выдается заявителю в разумный срок.»

Коррупциогенный фактор заключается в возможности трактовать по собственному усмотрению срок совершения процедуры лицу, отвечающему за выдачу документа.

Пример:

«В случае необходимости запрашивается дополнительная информация по вопросам, относящимся к предоставлению муниципальной услуги.»

Приведенная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку не предусматривает конкретные случаи для запроса документов.

Пример:

«Должностное лицо органа, осуществляющего муниципальный контроль, при проведении проверки обязано предъявить служебное удостоверение, за исключением случаев, когда такое предъявление невозможно либо неуместно.»

В этом примере использование формулы «за исключением случаев, когда такое предъявление невозможно либо неуместно» позволяет не предъявлять служебное удостоверение под надуманным предлогом.

Пример:

«В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения расследований на основании мотивированного предложения должностных лиц, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем Инспекции, но не более чем на 20 рабочих дней, в отношении малых предприятий, микропредприятий – не более чем на 15 часов.»

В рассматриваемой норме формулировка «в исключительных случаях» является формулировкой оценочного характера, с неясным, неопределённым содержанием, допускающими различные трактовки.
