**Методические рекомендации**

**по проведению органами местного самоуправления**

**антикоррупционной экспертизы муниципальных**

**нормативных правовых актов и их проектов**

г. Чебоксары

2015 год

1. **Правовые основы антикоррупционной экспертизы**

Правовыми основами проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов являются:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
2. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);
4. Закон Чувашской Республики от 04.06.2007 № 14 «О противодействии коррупции»;
5. Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 25.12. 2007 № 348 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Чувашской Республики и их проектов».
6. **Понятие антикоррупционной экспертизы**

Проведение обязательной антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (далее – муниципальные акты) и их проектов относится к мерам по предупреждению (профилактике) коррупции.

Антикоррупционная экспертиза проводится исключительно в отношении муниципальных актов, носящих нормативный характер.

Существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт, определены в пункте 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».

Такими признаками являются:

1) издание его в установленном порядке;

2) издание его управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

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

4) указанные правила поведения рассчитаны на неоднократное применение;

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

Антикоррупционная экспертиза не проводится в отношении правовых актов индивидуального характера, то есть касающихся конкретных граждан или организаций либо рассчитанных на однократное применение (например, распоряжений о предоставлении земельного участка, об уходе в отпуск и т.д.).

Необходимо различать антикоррупционную и правовую экспертизы муниципального акта.

Под ***правовой (юридической) экспертизой*** понимается контроль за соответствием как внешней формы нормативного правового акта, так и его содержания актам, вышестоящим по юридической силе, юридической технике.

Под ***антикоррупционной экспертизой*** понимается проверка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

У антикоррупционной и правовой экспертиз «разные углы зрения» на нормативный правовой акт:

у правовой экспертизы – законность (в том числе, соответствие проверяемого акта актам большей юридической силы, принятие его в пределах компетенции соответствующего органа),

у антикоррупционной – выявление нормативных дефектов, «благоприятствующих» коррупции (в том числе, вопросы целесообразности выбора той или иной нормативной модели).

1. **Понятие и виды коррупциогенных факторов**

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» **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.

Коррупциогенные факторы подразделяются на две группы.

***I. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:***

а) широта дискреционных полномочий;

б) определение компетенции по формуле «вправе»;

в) выборочное изменение объема прав;

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

***II. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:***

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

б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);

в) юридико-лингвистическая неопределенность.

**4. Порядок оценки факторов на коррупционность**

Рассмотрим подробнее характерные признаки каждого из коррупциогенных факторов для их распознавания (обнаружения) в тексте муниципального акта или соответствующего проекта, а также с целью выработки наиболее оптимальных рекомендаций по их устранению.

**1. 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).**

При анализе широты дискреционных полномочий, закрепленных в муниципальном акте необходимо анализировать:

***1) сроки принятия решения (совершения действия) органами местного самоуправления;***

***2) условия (основания) принятия решения (совершения действия) органами местного самоуправления;***

***3) наличие дублирующих полномочий органов местного самоуправления (их должностных лиц).***

1. ***Сроки принятия решения (совершения действия*) *органами местного самоуправления***

При проведении антикоррупционной экспертизы следует учитывать, что разновидностями рассматриваемого коррупционного фактора являются:

а) отсутствие срока принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности.

В муниципальных актах всегда должны быть установлены сроки принятия решения (совершения действия) в отношении граждан и организаций, а в случае, если процесс принятия решения (совершения действия) имеет длящийся характер, в муниципальном 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, в действительности, нигде не установлен) и другие аналогичные неопределенные формулировки.

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

***Пример:***

*«После регистрации принятых от гражданина документов они направляются в юридическую службу для проведение правовой экспертизы. В случае положительного результата правовой экспертизы документов, юридическая служба готовит проект распоряжения о даче согласия на вступление в брак несовершеннолетних лиц…».*

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку не предусматривает ни сроков передачи документов в юридическую службу, ни сроков проведения правовой экспертизы, ни сроков подготовки проекта распоряжения по ее результатам.

Устранить данный коррупциогенный фактор возможно путем внесения в текст муниципального акта соответствующих норм, корректирующих выявленные дефекты:

*«После регистрации принятых от гражданина документов они в течение одного рабочего дня направляются в юридическую службу для проведения правовой экспертизы. Срок проведения правовой экспертизы не может превышать трех рабочих дней. В случае положительного результата правовой экспертизы документов, юридическая служба не позднее трех дней с момента подписания экспертного заключения готовит проект распоряжения о даче согласия на вступление в брак несовершеннолетних лиц…»;*

б) возможность увеличения продолжительности сроков принятия решения (совершения действия) органами местного самоуправления на неопределенный период либо без установления четких условий продления сроков.

***Пример:***

 *«В случаях, требующих проведения специальной проверки, истребования дополнительных материалов, принятия других мер, срок рассмотрения обращения может быть продлен.».*

Данная редакция нормы содержит коррупциогенный фактор, поскольку не указывает, на какой временной период может быть продлен срок рассмотрения обращения гражданина, в чем исчисляется этот период (в календарных или рабочих днях), а также не содержит условия такого продления. Кроме того, не конкретизировано содержание понятия «другие меры», а, следовательно, имеется возможность его произвольного толкования должностным лицом для немотивированного продления срока рассмотрения обращения гражданина.

Коррупциогенность может быть устранена путем внесения в текст правового акта соответствующих норм, корректирующих выявленные дефекты:

*«В случаях, требующих проведения специальной проверки, истребования дополнительных материалов, принятия других мер, срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней**с сообщением об этом обратившемуся гражданину.*

*Для продления срока рассмотрения обращения необходимо подготовить информацию о проделанной работе за установленный период, обоснование невозможности рассмотрения обращения по существу в установленные сроки, включая перечень мер, необходимых для рассмотрения данного обращения, и предложения о продлении срока рассмотрения.*

 *Продлить срок рассмотрения обращения может руководитель органа местного самоуправления или уполномоченное им должностное лицо.*

 *Уведомление о продлении срока рассмотрения обращения (промежуточный ответ) направляется заявителю заблаговременно (не позднее чем за 2 дня до истечения срока).»;*

в) установление неоправданно широкого временного диапазона принятия решения (совершения действия) органами местного самоуправления.

 Данный коррупциогенный фактор проявляется при наличии хотя бы одного из следующих признаков:

1) в муниципальном акте отсутствует перечень последовательных действий (этапов), направленных на получение конечного результата по оказанию муниципальных услуг гражданам и организациям;

2) перечень этапов позволяет сделать вывод о неоправданно широком временном диапазоне получения конечного результата по оказанию муниципальных услуг, превышающем нормальную продолжительность процедур, необходимую для получения указанного результата.

***Пример:***

*«Акт о выборе земельного участка оформляется в течение 2 месяцев».*

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку, исходя из указанной формулировки, акт может быть оформлен, например, и за один месяц, и за полтора, и за два без указания на процедуры, которые включает в себя процесс оформления акта.

Коррупциогенность может быть устранена путем внесения в текст правового акта соответствующих норм, корректирующих выявленные дефекты:

 *«Уполномоченный орган местной администрации (далее – уполномоченный орган) в течение 40 календарных дней оформляет акт выбора земельного участка.*

 *В целях обеспечения выбора земельного участка:*

*- уполномоченный орган в двухдневный срок со дня поступления обращения запрашивает от администрации необходимые документы;*

*- администрация предоставляет необходимые документы в течение 20 дней;*

*- уполномоченный орган в течение 18 календарных дней с момента получения всех необходимых документов оформляет акт о выборе земельного участка.».*

***Пример:***

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

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

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

В муниципальном акте должны быть определены:

1) момент, с которым связано начало исчисления сроков принятия решения (совершения действия);

2) характер исчисления сроков принятия решения (совершения действия) органом местного самоуправления – в рабочих либо календарных днях (если данный характер не установлен законодательством).

Если характер исчисления сроков не установлен законодательством или вышестоящим правовым актом, он определяется в пользу лица, чье право реализуется.

***Пример:***

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

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку может трактоваться лицом, отвечающим за выдачу документа по собственному усмотрению.

Коррупциогенность может быть устранена путем внесения в текст правового акта соответствующих норм, корректирующих выявленные дефекты:

 *«Распоряжение об утверждении проекта границ земельного участка выдается заявителю не позднее семи календарных дней с момента его обращения.».*

Данная норма не содержит коррупционного фактора, поскольку устанавливает момент начала исчисления сроков и характер их исчисления в пользу заявителя.

***2)Условия (основания) принятия решения (совершения действия) субъектами правоприменительной деятельности***

У разработчика муниципального акта всегда есть право выбора, как минимум, из двух вариантов решения (положительного или отрицательного) в соответствии с нормами закона или иного нормативного правового акта.

Отсутствие полномочий по принятию акта или решения (превышение компетенции) должно рассматриваться как противоречие закону и являться предметом правовой экспертизы.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует учитывать, что разновидностями коррупциогенного фактора в данном случае являются:

1) отсутствие в муниципальном 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 муниципальных актах, регулирующих те же отношения;

2) отсылка в муниципальном акте к норме (порядку) другого правового акта, который не принят;

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

Два последних случая могут свидетельствовать также о наличии коррупциогенного фактора - 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).

 Данные коррупционные факторы устраняются одним из следующих способов:

1) восполнением правового пробела;

2) установлением конкретного срока принятия нормы (порядка), в отношении которых имеется отсылка;

3) отсрочкой момента вступления в силу положений муниципального нормативного правового акта, которыми предусмотрена отсылочная норма, - до принятия соответствующего порядка (нормы).

***Пример 1:***

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

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку не предусматривает конкретныеоснования для отказа. С целью устранения коррупциогенного фактора норма может выглядеть следующим образом

*«Гражданину может быть отказано в постановке на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий по следующим основаниям:*

*1)…;*

*2)…»*

При этом следует учитывать, что любая норма права должна оцениваться в совокупности с другими правовыми нормами. Основания и условия принятия решений могут содержаться, например, в других статьях этого же муниципального акта или в другом нормативном правовом акте. Наличие этих обстоятельств исключает коррупциогенность нормативного правового акта, подвергающегося антикоррупционной экспертизе, по признаку отсутствия оснований и условий принятия решения.

***Пример 2:***

*«Денежное содержание муниципальному служащему устанавливается и выплачивается в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.».*

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку уставом муниципального образования вопросы оплаты труда муниципальных служащих не регулируются.

1. ***Наличие дублирующих полномочий органов местного самоуправления***

Часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько субъектов правоприменительной деятельности (совместные решения, согласование решений).

Устранить или ограничить коррупциогенность способно закрепление принципа «одного окна» - когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный орган, а не заявитель.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует учитывать, что коррупциогенными факторами в данной сфере являются:

1) установление в нормативных правовых актах дублирующих полномочий разных органов;

2) установление в нормативных правовых актах ответственности нескольких органов за одно и то же решение (одну и ту же деятельность);

3) установление разных субъектов рассмотрения жалоб на действия одних и тех должностных лиц или органов.

Установление в нормативных правовых актах дублирующих полномочий разных субъектов правоприменительной деятельности.

***Пример:***

 *«Орган местной администрации в области архитектуры и градостроительства осуществляет работы, связанные с изъятием земельных участков для муниципальных нужд.».*

 *«Орган местной администрации в области земельных отношений осуществляет изъятие земельных участков для муниципальных нужд.».*

Коррупционный фактор устраняется путем изъятия (исключения) у одного из органов местной администрации дублирующего полномочия.

Установление в нормативных правовых актах ответственности нескольких субъектов деятельности за одно и то же решение (одну и ту же деятельность).

Данный коррупционный фактор устраняется в случае, если в муниципальном акте определено, в отношении какой части решения (деятельности) несет ответственность каждый из указанных субъектов.

***Пример:***

*«Контроль за выполнением настоящего постановления осуществляют заместитель главы Администрации города, курирующий сферу городского хозяйства, заместитель главы Администрации города, курирующий сферу имущества и градостроительства.».*

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку не указывает в какой части осуществляет контроль за выполнением муниципального акта каждое должностное лицо.

Коррупциогенность может быть устранена путем внесения в текст правового акта соответствующих норм, корректирующих выявленные дефекты:

*«Контроль за выполнением настоящего постановления осуществляют заместитель главы Администрации города, курирующий сферу городского хозяйства, заместитель главы Администрации города, курирующий сферу имущества и градостроительства, в соответствии с их компетенцией.».*

Данная норма исключает коррупциогенный фактор, поскольку прямо увязывает объем ответственности с установленной компетенцией должностного лица. Однако это возможно только в том случае, когда имеется четкое разграничение полномочий между соответствующими должностными лицами и у граждан есть свободный доступ к этой информации.

Установление разных субъектов для рассмотрения жалоб на действия одних и тех должностных лиц или органов.

***Пример:***

*«Граждане вправе обращаться с жалобами на качество предоставленной муниципальной услуги в муниципальных образовательных учреждениях директору департамента образования, председателю комитета здравоохранения, начальнику управления культуры.».*

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку не указывает четко на то должностное лицо, которое компетентно рассматривать его жалобу, это порождает возможность «запуска по кругу» заявителя при защите им своих нарушенных прав.

В данном случае, необходимо указать, по каким конкретно вопросам уполномочено рассматривать жалобы каждое из упомянутых должностных лиц.

**2. 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**

Многие муниципальные акты определяют компетенцию органа местного самоуправления при помощи формулировок «вправе», «может», «возможно», «допускается» и других синонимов, характеризующих меру дозволенного поведения. Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может осуществлять контроль, может выдать разрешение) и нормотворческим.

Определение компетенции по формуле «вправе» целесообразно оценивать на коррупциогенность по следующим правилам:

1. Если формула «вправе» содержится в действующем законодательстве, регулирующем конкретное общественное отношение, то она может использоваться (дублироваться) и в подзаконных нормативных правовых актах применительно к этому же правоотношению.

Следует учитывать, что если закон или иной нормативный правовой акт, обладающий большей юридической силой, устанавливает обязанность субъекта деятельности совершить действие или воздержаться от него, а в его нормативном правовом акте применительно к этому же правоотношению используется формула «вправе» - это должно рассматривается как противоречие закону и иному нормативному правовому акту и являться предметом правовой экспертизы.

2. Право органа местного самоуправления, предусмотренное законодательством и иными нормативными правовыми актами, должно в любом случае рассматриваться в качестве обязанности его должностных лиц и муниципальных служащих действовать в интересах соответствующего муниципального образования.

При этом, формула «вправе» может быть использована применительно к усмотрению соответствующего органа по выбору наиболее эффективного способа и порядка реализации принадлежащего ему права и (или) его защиты.

Придание правотворческим органом в своем нормативном правовом акте термину «вправе» иного смысла является коррупциогенным фактором.

 3. Само по себе наличие в нормативном правовом акте формулы «вправе» не является коррупционным фактором, если по результатам анализа совокупности правовых норм она не нарушает права и интересы граждан, организаций и муниципальных образований и не создает препятствия для их реализации.

***Пример:***

 *«Территориальному общественному самоуправлению могут выделяться средства из местного бюджета в случаях:…».*

Законодательство прямо не закрепляет право территориального общественного самоуправления на получение бюджетных средств. Следовательно, коррупционный фактор в данной норме отсутствует. Однако, следует всегда проводить комплексную проверку норм на содержание коррупциогенных факторов. Так, в рассматриваемом примере может иметь место коррупциогенный фактор, выраженный в широте дискреционных полномочий, по признаку отсутствия условий для принятия решения о выделении средств из местного бюджета конкретному территориальному общественному самоуправлению.

4. Формула «вправе» может предусматривать для субъекта правоприменительной деятельности несколько вариантов действия, каждому из которых корреспондирует регламентированные процедура и условия его совершения, которую обязан соблюсти указанный субъект. В данной ситуации формула «вправе» рассматривается не в качестве права на совершение действия, а в качестве возможности выбора из предложенных вариантов действия в зависимости от установленных в правовом акте условий их совершения.

В таком случае данная формула не может быть квалифицирована как коррупционный фактор, поскольку, в конечном счете, субъект правоприменительной деятельности обязан сделать определенный выбор.

 ***Пример:***

 *«Должностное лицо, осуществляющее личный прием гражданина, в пределах своей компетенции, руководствуясь законодательством и муниципальными правовыми актами, 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.

***Пример:***

 *«Должностное лицо, осуществляющее личный прием гражданина, в пределах своей компетенции, руководствуясь законодательством и муниципальными правовыми актами, вправе:*

*1) удовлетворить обращение гражданина при наличии законных оснований, сообщив ему порядок и срок исполнения принятого решения;*

*2) отказать в удовлетворении обращения гражданина, если в соответствии с законодательством оно не может быть удовлетворено, разъяснив мотивы отказа и порядок обжалования принятого решения;*

*3) принять от гражданина письменное обращение, если поставленные им вопросы требуют дополнительного изучения или проверки, разъяснив ему причины, по которым просьба не может быть разрешена в процессе приема, порядок и срок ее рассмотрения.».*

Формула «вправе» в данной норме не является коррупциогенным фактором, поскольку четко прописаны условия принятия должностным лицом каждого решения из числа возможных.

**3. Выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти и местного самоуправления**

Данный коррупциогенный фактор является по своей сути разновидностью другого, уже рассмотренного выше коррупциогенного фактора, выраженного в широте дискреционных полномочий. Он может также выявляться и при анализе компетенции органов местного самоуправления, определенной по формуле «вправе».

Муниципальные акты должны в максимальном количестве случаев содержать единые для всех потребителей правила поведения. Однако, учитывая социальную направленность деятельности органов местного самоуправления (существование большого количества официально установленных льготных категорий граждан), а также возможность возникновения нестандартных ситуаций, они вправе в пределах своей компетенции устанавливать особый порядок реализации тех или иных прав для граждан и организаций. Поэтому само по себе установление разного рода исключений из общих правил не должно восприниматься как коррупциогенность.

Однако предоставление льгот или применение особых правил, в любом случае, не должно зависеть от усмотрения правотворческого органа, а тем более от усмотрения правоприменителя. Указанные нормы не должны быть предназначены индивидуально для конкретных граждан и организаций. В нормативном правовом акте должна быть четко описана категория (категории) субъектов, на которую(ые) распространяется действие особого порядка.

Коррупциогенным может быть само установление того или иного запрета, а также предоставление органу местного самоуправления или должностному лицу права устанавливать запреты или привилегии (нормативные или индивидуальные). Коррупциогенным является любое изменение прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения муниципального служащего.

***Пример:***

***«****Для участия в конкурсном отборе в целях получения муниципальной гарантии организации, за исключением муниципальных, предоставляют выписку из Единого государственного реестра прав.»*

В данном случае коррупциогенный фактор отсутствует, поскольку речь идет не о предоставлении каких-либо льгот для организаций муниципальной формы собственности, а об отсутствии необходимости в предоставлении указанного документа в орган местного самоуправления (он уже обладает этой информацией, являясь представителем муниципального образования, то есть собственника муниципальной организации).

Однако, необходимо отметить, что таким образом можно рассматривать ситуацию только в отношении муниципальных организаций именно того муниципального образования, которое проводит указанный конкурс, а не в отношении всех муниципальных организаций вообще. Иначе, это будет являться коррупциогенным фактором.

**4. 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**

 Бланкетная норма — правовая норма, предоставляющая государственным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать нормы поведения, запреты и т.п., отсылочная норма права - это правовая норма, которая не содержит определенного правила поведения, а отсылает к правилу другой статьи данного или иного национального либо иностранного правового акта.

Само по себе наличие бланкетных и отсылочных норм не делает нормативный правовой акт коррупционно опасным. Существование бланкетных и отсылочных норм неизбежно. Но оно превращается в недостаток, если при использовании отсылочных и бланкетных норм правотворческий орган вторгается в компетенцию иных правотворческих органов. Именно в этом случае можно вести речь о наличии коррупциогенного фактора.

Кроме того, коррупциогенность в виде вмешательства в «чужую» компетенцию проявляется не столько в «присвоении» полномочий иного органа, сколько в возложении на другой орган не свойственных ему полномочий.

***Пример:***

*«Решением представительного органа муниципального образования главе муниципального образования предписано включать в ежегодный отчет о своей деятельности в качестве дополнительного показателя количество выполненных поручений представительного органа, депутатов представительного органа, оформленные постановлением председателя представительного органа.».*

В рассматриваемом правовом акте содержится коррупциогенный фактор, поскольку на главу муниципального образования возлагаются не предусмотренные законодательством обязанности.

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

Данное нарушение должно рассматриваться в рамках правовой экспертизы нормативного акта, а не антикоррупционной, поскольку в данном случае речь идет о прямом нарушении органом установленных законодательством или иными нормативными правовыми актами пределов его собственной компетенции или компетенции иных правотворческих органов.

***Пример:***

*«Направить заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка* *или объекта капитального строительства вправе физическое или юридическое лицо, являющееся правообладателем объекта капитального строительства на земельном участке или земельного участка.».*

Согласно части 1 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации направить заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства может любое заинтересованное лицо. В связи с этим в рассматриваемом случае имеет место превышение полномочий муниципальным правотворческим органом и противоречие Градостроительному кодексу Российской Федерации.

**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 органом за пределами его компетенции. В данном случае орган предпринимает попытку нормативного регулирования либо той сферы деятельности, которая вообще не подлежит нормативному регулированию, либо той сферы, которая не относится к компетенции данного правотворческого органа, и не отрегулирована законом в данный момент времени.

 ***Пример:***

 *«Государственный служащий должен придерживаться с коллегами только служебных отношений.».*

В данном случае правила внутреннего трудового распорядка органа местного самоуправления, устанавливающие требования, касающиеся сферы личных отношений граждан, которые не подлежат правовому регулированию содержат коррупциогенный фактор.

**7. 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**

Необходимо иметь в виду, что целью муниципального акта – является надлежащее урегулирование общественных отношений, необходимых для реализации прав граждан, организаций в пределах своей компетенции.

Следует в ходе анализа норм муниципального акта отвечать на вопрос, могут ли поставленные в нем цели быть достигнуты с помощью тех административных процедур, которые он устанавливает.

Искажениями истинных целей нормативного правового акта являются:

1) принятие муниципального акта в условиях действия другого правового акта, регулирующего аналогичное общественное отношение, (если данный правовой акт не отменяется);

2) содержание муниципального акта реально не направлено на достижение декларируемых им целей (в результате действия данного акта его цели остаются не достигнутыми).

***Пример:***

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

Коррупционный фактор проявляется, если в отсутствие предусмотренного порядка принимаются решения и выплате материальной помощи за счет бюджетных средств. Если же такой порядок существует, то коррупциогенный фактор в данном случае отсутствует.

Частными случаями коррупциогенного пробела в правовом регулировании являются:

***1) отсутствие административных процедур;***

***2) отсутствие контроля за исполнением должностными лицами органов государственной власти (органов местного самоуправления) и государственными (муниципальными) служащими своих должностных обязанностей.***

***1) Отсутствие административных процедур.***

 Устранить или ограничить данный коррупционный фактор можно посредством установления в нормативных правовых актах административных процедур - нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий (принятия решений) субъектами правоприменительной деятельности.

Процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля, оказания муниципальных услуг должны содержаться:

1) в регламентах органов местного самоуправления;

2) в порядке (регламенте) деятельности (взаимодействия) органов местного самоуправления и их структурных подразделений;

3) в стандартах качества оказания муниципальных услуг;

4) в инструкциях, обязательных для исполнения должностными лицами и работниками органов местного самоуправления.

***2) Отсутствие контроля за исполнением должностными лицами органов местного самоуправления и муниципальными служащими своих должностных обязанностей.***

По сути, в данном случае речь идет о неполноте административных процедур.

Устранить или ограничить данный коррупционный фактор можно посредством установления в нормативных правовых актах:

1) норм, обеспечивающих информационную открытость органов местного самоуправления, и уровень конкретности таких норм, если они есть;

2) норм об отчетности субъекта правоприменительной деятельности;

3) норм о порядке обжалования решений и действий (бездействий) субъекта правоприменительной деятельности, в том числе, в вышестоящий орган власти или должностному лицу.

Коррупциогенность, в данном случае, заключается в том, что административные процедуры, имеющие какие-либо изъяны, в том числе отсутствие всех необходимых для их реализации элементов, делают их недоступными для граждан и тем самым порождают возможность решения возникшей «проблемы» с использованием человеческого фактора. Коррупциогенность будет присутствовать и в случае установления сложного (многоступенчатого) порядка обжалования.

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

Выбор административного порядка предоставления блага в противовес конкурсным процедурам может восприниматься как коррупциогенный фактор только в случае, если такой выбор может повлечь за собой нарушение принципа равенства граждан перед законом и ущемление их законных прав по отношению к другим гражданам. При этом речь не идет о каких-либо льготах. Конкурсный отбор применим к ситуациям, когда все категории населения находятся в равных условиях и одинаково могут претендовать на получение данного блага, независимо от пола, национальной принадлежности, социального статуса и др. обстоятельств.

Следует отметить, что в некоторых случаях возможен вполне легальный отказ от конкурсных процедур в пользу административного способа предоставления права, если получение этого права предполагает некоторую этапность, которая, в свою очередь, уже предусматривает проведение конкурсов.

***Пример:***

*«Назначение на должность муниципальной службы из кадрового резерва производится без проведения конкурса на замещение соответствующей вакантной должности.».*

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

*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 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 муниципальных услуг за счет установления, например, необходимости гражданину предоставить информацию, которой государственный орган или орган местного самоуправления и так обладает.

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

***Пример:***

*«К заявлению прикладывается копия удостоверения личности заявителя, заверенная нотариальн.о».*

Условие о необходимости нотариального заверения каких-либо документов, особенно при возможности ознакомления с оригиналами, является избыточным и обременительным для заявителя (а в условиях больших очередей у нотариусов и необходимости оплаты его услуг, и трудновыполнимым тоже).

Обнаружить коррупционные факторы можно при анализе 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 этом следует иметь в виду, что в случае, если перечень требований, необходимых для выполнения заявителем, установлен законодательством, которое не предусматривает их изменение или дополнение иными нормативными правовыми актами, - такое изменение или дополнение должно рассматриваться, как противоречие закону, **и являться предметом правовой экспертизы**.

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

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

2) размытые, субъективно-оценочные основания отказа;

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

4) наличие в процедуре оказания государственных (муниципальных) услуг необходимости получения заявителем большого количества согласований, являющихся излишними, то есть реально не влияющих на принятие решения по существу.

***1) Открытый (не исчерпывающий) перечень оснований для отказа либо запрашиваемых документов.***

Данный коррупционный фактор устраняется, если из формулировки правовой нормы четко возможно установить пределы (ограничения) полномочий субъекта правоприменительной деятельности по использованию иных снований для отказа либо по запросу дополнительных документов.

***Пример 1:***

 *«И иные документы»* - коррупционный фактор.

*«И иные документы, подтверждающие право собственности заявителя в соответствии с законодательством»* - исключает коррупционный фактор.

***Пример 2:***

 *«В регистрации устава территориального общественного самоуправления может быть отказано по иным основаниям»* - коррупционный фактор.

*«В регистрации устава территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) может быть отказано по иным основаниям, установленным федеральным законом в отношении ТОС»* - исключает коррупционный фактор*.*

1. ***Размытые, субъективно-оценочные основания отказа.***

***Пример 1****:*

 *«Представленные заявителем сведения не соответствуют действительности.».*

При этом, если в нормативном правовом акте не определяется субъект, устанавливающий такое несоответствие, а также порядок установления несоответствия, данная формулировка признается коррупционным фактором.

***Пример 2:***

*«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.».*

Исключить коррупционный фактор и коррупциогенность нормы может следующая редакция данной нормы:

*«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, при наличии решения суда, вступившего в законную силу.».*

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

***Пример****:*

 *«Для зачисления ребенка в дошкольное образовательное учреждение родители (законные представители) предъявляют, документы, указанные п.2.6 настоящего Положения, а также ходатайство работодателя*.».

Данная норма содержит коррупционный фактор, поскольку установленное в ней требование о ходатайстве работодателя не предусмотрено законодательством и не имеет никакого значения для зачисления ребенка в дошкольное образовательное учреждение.

***4) Наличие в процедуре оказания муниципальных услуг необходимости получения заявителем согласований, являющихся излишними, то есть реально не влияющих на принятие решения по существу.***

***Пример:***

*«Для принятия решения о назначении публичных слушаний по инициативе населения города инициатор направляет в Собрание депутатов города 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.».*

Данная норма содержит коррупционный фактор. Установленное в ней требование о согласовании должностного лица реально не оказывает влияния на принятие либо непринятие решения Собрания депутатов о назначении публичных слушаний. Проект такого решения Собрания депутатов проходит необходимые согласования, в ходе которых уже устанавливается правомерность вынесения соответствующего вопроса на публичные слушания.

**10. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций**

Данный коррупциогенный фактор представляет собой разновидность коррупциогенного фактора рассмотренного выше – «отсутствие или неполнота административных процедур», поскольку регламентация прав граждан и организаций – это обязательная часть любого административного регламента и стандарта государственной (муниципальной) услуги.

Однако формулировка «злоупотребление правом заявителя» дает возможность предполагать, что в данном случае речь идет не о потенциальной возможности нарушения прав граждан (организаций), а о реальных умышленных действиях со стороны органов местного самоуправления.

Коррупциогенный нормативный правовой акт в данном случае характеризуется, с одной стороны, тем, что в нем должна идти речь о предоставлении каких-либо прав гражданам и организациям в рамках реализации административных процедур, с другой стороны, должна создаваться возможность злоупотребления этими правами со стороны муниципальных служащих, благодаря недостаточной их регламентации.

На наличие данного коррупциогенного фактора могут указывать:

а) предоставление заявителю права свободно выбирать способ совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры;

б) предоставление заявителю права свободно выбирать сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры;

в) предоставление заявителю возможности устранять препятствия после подачи документов путем предоставления дополнительных или исправленных документов при отсутствии понятных и четко определенных условий совершения этих действий.

***Пример:***

*«Для получения субсидии транспортная организация предоставляет в Комитет следующие документы:*

 *а) заявление о предоставлении субсидии;*

*б) расчет размера субсидии по форме, установленной Комитетом, подписанный заявителем и банком (в 2-х экземплярах), и в сроки, устанавливаемые Комитетом по согласованию с заявителем.».*

Устранение данного коррупциогенного фактора достигается установлением либо конкретного срока предоставления расчетов субсидии, либо условий определения такого срока.

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

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

б) определяющих условия и основания для реализации субъективного права, получения социального блага;

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

**11. Юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера**

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

Перед специалистами органов местного самоуправления не ставится задача проведения лингвистической экспертизы, но они должны оценить качество норм в части, связанной с возможными коррупциогенными проявлениями.

Следует учитывать, что;

*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 пока в общественный оборот, например, «официальная дата правового акта», «нормативные договоры» и др.);

*двусмысленные термины* – термины, имеющие в правоприменительной деятельности две и более одновременно используемых формулировок, закрепленных 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:***

*В исключительных случаях срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем Инспекции, но не более, чем на 20 рабочих дней.*

Формулировка «в исключительных случаях» является оценочной, не позволяющей определить границы ее содержания и позволяет руководителю Инспекции трактовать «исключительность» обстоятельств для принятия решения о продлении срока проведения проверки в каждом конкретном случае по-разному. Для устранения коррупциогенности данной нормы необходимо установить исчерпывающий перечень обстоятельств, которые относятся к исключительным случаям.

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо обращать внимание на наличие в тексте нормативного правового акта такой разновидности рассматриваемого коррупциогенного фактора, как обозначение одних и тех же явлений различными терминами.

***Пример:***

*В Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» используются понятия «представительный орган муниципального образования» (ст. 34) и «представительный орган местного самоуправления» (ст. 64)*