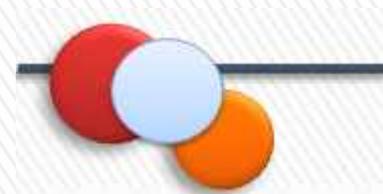




**нормативных правовых актов
(проектов нормативных правовых
актов)**





**Антикоррупционная экспертиза
в современном российском государстве
является обязательной процедурой, которая
способствует пресечению различных
злоупотреблений и коррупции, повышению
качества нормативно-правового
регулирувания, обеспечению законности и
правопорядка, верховенства права и защиты
частных и публичных интересов.**





Антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность уполномоченных субъектов по проверке нормативных предписаний действующего законодательства РФ и проектов нормативных правовых актов с целью выявления и устранения коррупциогенных факторов, обеспечения законности и правопорядка.



Основные нормативно-правовые акты

- Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"
- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"
- Постановление Правительства РФ 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")



Нормативно-
правовые
документы





Цель антикоррупционной экспертизы

выявление коррупциогенных
факторов и их последующего
устранения





Коррупциогенные факторы

положения нормативных правовых актов (проектов), 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.





Задачи антикоррупционной экспертизы

- выявление коррупционных факторов и норм (дефектов норм), создающих возможности совершения коррупционных правонарушений;
- выработка рекомендаций по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупциогенных норм;
- выработка рекомендаций по включению в текст превентивных антикоррупционных норм;
- общая оценка последствий принятия проекта нормативного правового акта (проекта) в части возможности совершения коррупционных правонарушений;
- определение возможной эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями.





Принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов)

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



- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов).





Субъекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов)

- прокуратура Российской Федерации;
- федеральный орган исполнительной власти в области юстиции;
- органы, организации, их должностные лица;
- институты гражданского общества и граждане Российской Федерации могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов);
- органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов) при проведении их **правовой экспертизы и мониторинге их применения.**





Мониторинг правоприменения в Российской Федерации

Комплексная и плановая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

- а) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- б) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной



власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов;

в) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов;

г) нормативных правовых актов Российской Федерации;

д) нормативных правовых актов Российской Федерации;

е) нормативных правовых актов Российской Федерации.





Заключение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов)

В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-ти дневный срок со дня его получения.

По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

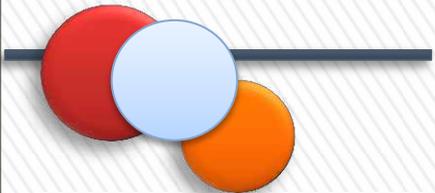




Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов)

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





Группы коррупциогенных факторов



1 группа

Положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.



2 группа

Положения нормативных правовых актов и их проектов, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.





коррупциогенных факторов

а) 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);

Может выражаться в:

- отсутствии срока принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности;
- возможности увеличения продолжительности сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности на неопределенный период либо без установления четких условий продления сроков;
- установлении неоправданно широкого временного диапазона принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности;
- отсутствии указания на характер исчисления сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности;
- отсутствии условий принятия решения, наличии ссылки на НПА, который не принят, либо не содержит нужной нормы.



Пример 1.

В исключительных случаях начальник Департамента вправе продлить срок рассмотрения жалобы не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения пользователя, направившего жалобу.

Пример 2.

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

Пример 3.

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

Пример 4.

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



б) 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;

Пример 1.

Кредиторы по текущим платежам вправе обжаловать действия или бездействие арбитражного управляющего в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве, если такие действия или бездействие нарушают их права и законные интересы.

Пример 2.

В ходе проведения совместной сверки лесничеством, лесопарком могут быть затребованы документы, подтверждающие факт оплаты.

Пример 3.

«Органы государственной власти, осуществляющие права собственника, вправе требовать устранения всяких нарушений их прав, даже если эти нарушения не были соединены с лишением владения».

Пример 4.

«Должностное лицо, осуществляющее личный прием гражданина, вправе:

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



в) 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);

Пример 1.

Лицами, осуществляющими плату за использование лесов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, могут быть:

- 1) лица, использующие леса для осуществления предпринимательской деятельности, зарегистрированные в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- 2) граждане, при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд;
- 3) лица, заинтересованные в получении выписок из государственного лесного реестра;
- 4) лица, причинившие вред лесам вследствие нарушения лесного законодательства.



Пример 2.

Исполнение тематического запроса организации или гражданина организуется архивом в порядке оказания платных услуг (в том числе на основе договора) или безвозмездно.

Пример 3.

Глава заграничного учреждения вправе понижать ставки консульских сборов и сборов в счет возмещения фактических расходов или освобождать от уплаты таких сборов отдельных лиц по их заявлениям, если указанные ими причины будут установлены и признаны уважительными.

г) 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;

Пример.

В уставе муниципального образования Н. установлено: «Предоставление жилых помещений малоимущим гражданам по договорам социального найма осуществляется в порядке, установленном постановлением Правительства РФ».



д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

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».

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

В данном же 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 данного правотворческого органа, и не отрегулирована законом в данный момент времени. Правотворческий орган может при этом руководствоваться самыми благими намерениями, которые совершенно не влияют на снижение коррупциогенности.

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



ж) 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;

Процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля, оказания государственных (муниципальных) услуг должны содержать:

- 1) в регламентах органов государственной власти (органов местного самоуправления);
- 2) в порядке (регламенте) деятельности (взаимодействия) органов государственной власти (органов местного самоуправления) и их структурных подразделений;
- 3) в стандартах качества оказания государственных (муниципальных) услуг;
- 4) в инструкциях, обязательных для исполнения должностными лицами и работниками органов государственной власти (органов местного самоуправления).



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

Пример.

«При недостаточности ресурсов (материальных, трудовых), имеющихся в распоряжении медицинской организации, необходимых для самостоятельного предоставления услуг по изготовлению зубных протезов отдельным категориям граждан, медицинские организации могут заключать договоры об оказании таких услуг с юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на указанный вид деятельности».



и) 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.

Пример.

На основании абзаца первого пункта 8 Регламента решение о предоставлении (отказе в предоставлении) государственной услуги принимается не позднее 10 дней со дня предоставления заявления и документов, указанных в пункте 10 и пункте 16 Регламента (в случае если документы, указанные в пункте 16 Регламента, представлены по инициативе заявителя).

В силу пункта 73 Регламента максимальный срок выполнения административной процедуры по принятию решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги составляет 15 рабочих дней со дня предоставления документов, указанных в пункте 10 и пункте 16 Регламента (в случае если документы, указанные в пункте 16 Регламента, представлены по инициативе заявителя).

Следовательно, пункт 8 Регламента не согласуется с пунктом 73 Регламента в части регулирования срока принятия решения о предоставлении (отказе в предоставлении) государственной услуги.

Таким образом, пункт 8 Регламента во взаимосвязи с пунктом 73 Регламента содержат коррупциогенный фактор, установленный подпунктом «и» пункта 3 Методики, поскольку создают для правоприменителя возможность произвольного выбора нормы (срока принятия решения о предоставлении (отказе в предоставлении) государственной услуги), подлежащей применению в конкретном случае.





2 группа

коррупциогенных факторов

а) 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 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, 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 1.

«К заявлению прикладывается:... копия удостоверения личности заявителя, заверенная нотариально».

Пример 2.

При исполнении Рослесхозом государственной функции от заявителей требуется представление следующих документов:

- 1) доверенность на получение расчетов (уведомлений) по начислению платы за использование лесов, оформленная в соответствии с образцом, приведенным в приложении 3 к Административному регламенту, доставляемая заявителем лично в лесничество, лесопарк;
- 2) заявление об уточнении вида и принадлежности платежа, оформленное в соответствии с образцом, приведенным в приложении 4 к Административному регламенту, направляемое заявителем по почте или доставляемое им лично в лесничество, лесопарк;
- 3) заявление о возврате из бюджета излишне (ошибочно) уплаченной платы за использование лесов, оформленное в соответствии с приложением 5 к Административному регламенту, направляемое заявителем по почте или доставляемое им лично в территориальный орган Рослесхоза по субъекту Российской Федерации.



б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (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.

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 государственных (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 1.

При предоставлении Министерством государственной услуги заявителями могут быть граждане и юридические лица, указанные в статье 1518 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также физические и юридические лица, имеющие право в соответствии с законодательством Российской Федерации либо в силу наделения их заявителями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, полномочиями выступать от имени граждан и юридических лиц (далее – заявитель).

Пример 2.

Если заявитель не может лично подать заявление в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер и подтвержденными документально, заявитель передает заявление и необходимые документы через другое лицо либо направляет их по почте.

•

Пример 3.

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), в сроки, устанавливаемые Комитетом по согласованию с заявителем.



в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

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.);

Дусмысленные 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 «эффективность деятельности», «своевременно», «в случае необходимости» и т.п.).



Пример 1.

Отбор организаций осуществляется Министерством на основании следующих критериев:

- а) соответствие основных направлений деятельности организации целям, определенным учредительными документами, на достижение которых предоставляется субсидия;
- б) наличие материально-технических и кадровых ресурсов, достаточных для осуществления целей, на достижение которых предоставляется субсидия;
- в) осуществление организацией деятельности на территории Республики Коми.

Пример 2.

Приказ Министерства культуры Республики Коми от 22.01.2015 № 10-од «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче архивных справок, архивных копий, архивных выписок по запросам граждан и юридических лиц по архивным документам Министерства культуры Республики Коми»

2.6.1. Для получения государственной услуги заявителем самостоятельно предоставляются в Министерство следующие документы:

- 1) заявление о выдаче архивной справки, архивной копии, архивной выписки по рекомендуемой форме, указанной в приложении N 2 к настоящему Регламенту (далее - заявление);
- 2) документ, удостоверяющий личность представителя, и документ, подтверждающий соответствующие полномочия (в случае, если от имени заявителя действует лицо, являющееся его представителем в соответствии с законодательством Российской Федерации).

2.6.2. Прием документов осуществляется следующими способами:

- посредством почтового отправления;
- лично от заявителя.



Пример 3.

Приказ Службы РК по тарифам от 29.05.2015 N 67-ОД «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче архивных справок, архивных копий, архивных выписок по запросам граждан и юридических лиц по архивным документам Службы Республики Коми по тарифам»

2.11.2. Основаниями для отказа в предоставлении государственной услуги являются:

- отсутствие в Службе запрашиваемых архивных документов и информации о местонахождении запрашиваемых сведений;
- ответ по существу поставленного в запросе вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- ограничение доступа к персональным данным при обращении третьих лиц;
- тексты документов написаны неразборчиво, исполнены карандашом или имеют серьезные повреждения, наличие которых не позволяет однозначно истолковать их содержание;
- наличие в документах приписок, зачеркнутых слов и иных не оговоренных в них исправлений;
- несоответствие запроса заявителя требованиям, предусмотренным п. 2.6 настоящего Регламента.

2.11.3. Заявитель после устранения причин отказа, предусмотренных подпунктом 2.11.2, вправе повторно обратиться в Службу за предоставлением государственной услуги в порядке, предусмотренном настоящим Регламентом.



Пример 4.

Приказ Министерства архитектуры, строительства и коммунального хозяйства Республики Коми от 21.03.2014 № 129-ОД «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по предоставлению социальных выплат на строительство или приобретение жилья гражданам, имеющим право на получение указанных социальных выплат в соответствии с Законом Республики Коми «О социальных выплатах на строительство или приобретение жилья»

Пункт 16 Административного регламента определяет документы, которые предоставляются заявителем самостоятельно в администрации муниципальных образований городских округов или администрации муниципальных образований муниципальных районов для получения государственной услуги.

Пунктом 20 Административного регламента перечислены документы, которые заявитель вправе предоставить по собственной инициативе для получения государственной услуги, так как они подлежат представлению в рамках межведомственного информационного взаимодействия, не представление которых не является основанием для отказа гражданину в предоставлении государственной услуги.



В пункте 22 Административного регламента закреплены документы, которые прилагаются к запросу администрациями муниципальных образований городских округов или администрациями муниципальных образований муниципальных районов. Указанные в пункте 22 Административного регламента документы не входят в перечень документов, которые должны быть представлены заявителем самостоятельно (пункт 16 Административного регламента).

Вышеуказанные документы администрации муниципальных образований городских округов или администрации муниципальных образований муниципальных районов направляют в Министерство архитектуры, строительства и коммунального хозяйства Республики Коми.

28. Основаниями для отказа Министерства в предоставлении социальной выплаты являются:

- 1) несоответствие заявителя требованиям, указанным в пункте 2 настоящего Регламента;
- 2) непредставление или неполное представление документов, указанных в пунктах 16, 20 и 22 настоящего Регламента;
- 3) представление документов, которые не подтверждают право заявителя на получение социальной выплаты;





Основные требования к стилю изложения положений нормативных правовых актов и их проектов

- логическая последовательность изложения мысли, ее ясность, краткость, емкость и смысловая завершенность;
- единообразии способов формулирования предписаний; внутренняя согласованность положений нормативного правового акта или его проекта;
- использование однозначных терминов с четким смыслом, употребление слов и выражений в прямом их значении.





СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

**Доклад подготовил
Ведущий специалист 3 разряда административно-
финансового отдела Департамента природных
ресурсов и экологии Ивановской области
Ю.А. Шишова**