**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

****

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**(С ИЛЛЮСТРАЦИЕЙ НА КОНКРЕТНЫХ ПРИМЕРАХ)**

**Киров**

**2024**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Одной из ключевых задач государственной антикоррупционной политики является создание законодательства, препятствующего совершению коррупционных правонарушений. Решение этой задачи обеспечивается посредством внедрения института антикоррупционной экспертизы, нацеленного в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на профилактику коррупции.

Рекомендации содержат краткое описание правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В ней отражены основные понятия, принципы, субъекты проведения такой экспертизы, алгоритмы их деятельности, а также типология коррупциогенных факторов.

**Основные понятия**

***Антикоррупционная экспертиза*** – оценка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения

***Коррупциогенные факторы*** – положения нормативных правовых актов (их 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

***Нормативный правовой акт*** – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение

Следует различать правовую и антикоррупционную экспертизы нормативных правовых актов. При правовой экспертизе проводится правовая оценка формы нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а также оценка соответствия нормативного правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов).

Целью же антикоррупционной экспертизы является выявление
в положениях нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов.

**Принципы проведения антикоррупционной экспертизы**

***Обязательность*** проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (проекты нормативных правовых актов, разработанные после вступления в силу Федерального закона № 172-ФЗ, должны пройти процедуру антикоррупционной экспертизы)

***Оценка*** нормативного правового акта (его проекта) ***во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами*** (следует изучать все связанные с ним нормативные правовые акты, регулирующие те же или схожие правоотношения на предмет выявления коррупциогенных факторов и (или) противоречий, прежде всего, с актами, имеющими высшую юридическую силу)

***Обоснованность, объективность и проверяемость*** результатов антикоррупционной экспертизы (заключение по результатам антикоррупционной экспертизы должно содержать аргументированные выводы, свидетельствующие о наличии (отсутствии) коррупциогенных факторов, основываться на непредвзятости эксперта, а также должно предоставлять возможность сопоставить сделанные выводы с объективными данными)

***Компетентность лиц***, проводящих антикоррупционную экспертизу (экспертизу должны проводить лица, обладающие достаточным объемом знаний для этого и имеющие на это полномочия)

***Гарантированность*** возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещенных в открытом доступе проектов нормативных правовых актов, привлечение профильных экспертов при подготовке заключения об антикоррупционной экспертизе

**Выявление коррупциогенных факторов и иллюстрация их конкретных проявлений**

Важнейший элемент производства антикоррупционной экспертизы
и эффективность ее проведения зависят от точного определения объекта – положения нормативного правового акта (его проекта), в котором содержится коррупциогенный фактор.

Имеющееся формально-юридическое определение такого объекта, которое содержится в части 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», является собирательным, поскольку соединяет в себе содержательное определение двух квалифицирующих групп недостатков нормотворческой деятельности:

*** первую группу составляют 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.

*** вторую группу образуют 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 органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);

юридико-лингвистическая неопределенность.

**Содержание коррупциогенных факторов**

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

При анализе широты дискреционных полномочий, закрепленных в нормативном правовом акте, 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.

Следует отметить, что нормативные правовые акты не могут содержать сроки действия документов, принимаемых от граждан и организаций (например: справки, выписки и т.д.), в случае, если полномочия органов местного самоуправления по установлению данных сроков прямо не закреплены действующим законодательством.

О наличии в рассматриваемом положении нормативного правового акта широты дискреционных полномочий могут свидетельствовать следующие фразы:

- «о принятом решении должностное лицо информирует заявителя» (без указания срока о таком уведомлении);

- «размер льготы определяется должностным лицом и не может составлять более 50 %» (без приведения критериев, в каких случаях сколько процентов льгота должна составлять);

- «При необходимости, заявителю необходимо предоставить копию документа воинского учета»;

- «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».

В приведенном примере широта дискреционных полномочий усматривается в том, что нормой не устанавливаются сроки направления документов в юридическую службу, сроки проведения юридической экспертизы документов и подготовки по ее результатам проекта распоряжения.

- «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.

**Коррупциогенный фактор может проявляться** при возможности увеличить сроки выполнения административного действия, принятия решения по усмотрению должностного лица, например, в виде формулировки:

- «в исключительных случаях срок может быть продлен».

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

В МПА должны быть определены:

а) момент, с которым связано начало исчисления сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности;

б) характер исчисления сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности – в рабочих либо календарных днях.

**2. Наличие дублирующих полномочий субъектов правоприменительной деятельности**

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

1) установление дублирующих полномочий разных субъектов правоприменительной деятельности:

Например: «Органы местного самоуправления в области архитектуры и градостроительства, а также в области земельных отношений, осуществляют изъятие земельных участков для муниципальных нужд.»;

2) установление в МПА ответственности нескольких субъектов правоприменительной деятельности за одно и то же решение (одну и ту же деятельность):

Например: «Контроль за выполнением настоящего постановления осуществляет заместитель главы администрации города, курирующий сферу городского хозяйства, заместитель главы администрации города, курирующий сферу имущества и градостроительства.»;

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

Например: «Граждане вправе обратиться с жалобами на качество предоставленной муниципальной услуги в муниципальных образовательных учреждениях начальнику департамента образования, начальнику управления культуры.».

|  |
| --- |
| **Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:*** детально прописывать сроки и этапы и основания для принятия решений;
* исключить слова «при необходимости», «по усмотрению»;
* установить условия принятия «положительно» или «отрицательного» решения;
* устранить дублирования полномочий.
 |

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

Многие правовые акты определяют компетенцию субъекта правоприменительной деятельности при помощи формулировок «вправе», «может», «возможно», «допускается» и других синонимов, характеризующих меру дозволенного поведения. Права и обязанности органов, их должностных лиц тесно взаимосвязаны и в совокупности образуют полномочия.

О наличии данного коррупциогенного фактора могут свидетельствовать следующие содержащиеся в нормативном правовом акте формулировки:

- «уполномоченное должностное лицо вправе признать решение, уведомление, запрос или иной документ недействительным и отозвать указанный документ» (без указания оснований принятия решения);

- «должностное лицо может привлечь к проверке экспертную организацию» (без указания оснований, когда таким правом можно воспользоваться).

- «конечными результатами предоставления муниципальной услуги могут являться:»

- «процедура предоставления услуги может завершаться путем:».

- «перед заключением договора о целевом обучении по решению руководителя органа местного самоуправления может быть осуществлена проверка достоверности и полноты персональных данных и иных сведений».

***4. 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).

Данный коррупциогенный фактор может быть обнаружен в правовой норме наряду с другими коррупциогенными факторами, например, широтой дискреционных полномочий – отсутствием или неопределенностью сроков, условий или оснований принятия решения, наличием дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), а также злоупотреблением правом заявителя органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами).

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо выявить положения, устанавливающие ограничения или запреты для одних (граждан, предприятий), и введение льгот и привилегий для других по усмотрению должностного лица.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора, могут фразы:

- «В случае, если в представленных заявителем документах выявлены недостатки, являющиеся основанием для их возвращения без рассмотрения по существу, Учреждение (должностное лицо) может установить срок для их устранения, не превышающий 30 дней»;

- «в исключительных случаях срок предоставления муниципальной услуги может быть продлен на 30 (10, 20 и т.д.) дней»;

- «контроль, как правило, включает в себя...».

***5. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества*** – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Бланкетная норма – это 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.п.

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. Коррупциогенный фактор будет иметь место, если при использовании бланкетных и отсылочных норм правотворческий орган вторгается в компетенцию иных правотворческих органов. Коррупциогенность может проявляется также в самостоятельном установлении правотворческим органом пределов своих правотворческих возможностей, которые значительно превышают возможности установленные актом большей юридической силы. Кроме того, коррупциогенность указанного фактора в виде вмешательства в «чужую» компетенцию проявляется не столько в «присвоении» полномочий иного органа, сколько в возложении на другой орган не свойственных ему полномочий.

Например:

«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 в установленном порядке 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 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» «Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющихся в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, 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.

Примерами указанного фактора являются так же формулировки типа «согласно установленным правилам» или «в соответствии с действующим законодательством», «в установленном законодательством порядке».

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

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо обращать внимание на полномочия органа власти, принявшего рассматриваемый НПА. Необходимо выяснить, относится ли издание этого акта к компетенции данного органа или должностного лица.

Коррупциогенный фактор наличествует в нормативном правовом акте, регулирующем вопросы, относящиеся к компетенции другого органа власти: например, принятие нормативного правового акта местного самоуправления по вопросам, относящимся к компетенции федерального законодателя.

***7. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования 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 актам большей юридической силы.

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.

Соответственно этот коррупциогенный фактор характерен для подзаконных актов. Необходимо выявлять положения, которые содержат обязательные требования к гражданам (организациям) при отсутствии профильного закона либо при отсутствии в нем положений, которыми введение таких требований делегировано на уровень подзаконного акта.

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

Данный коррупциогенный фактор предполагает отсутствие нормативно установленного порядка совершения должностными лицами определенных действий (например, при предоставлении муниципальных услуг).

Так, в административном регламенте (его проекте) предоставления муниципальных услуг (осуществления функций) должны содержаться следующие обязательные разделы, связанные с процедурой ее предоставления:

результат предоставления услуги;

срок регистрации заявления (запроса);

срок предоставления услуги;

исчерпывающий перечень необходимых документов;

исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, приостановлении предоставления услуги, отказе в ее предоставлении;

порядок обжалования отказа предоставления услуги.

Например. В Административном регламенте о предоставлении муниципальной услуги выявлено отсутствие состава, последовательности и сроков выполнения административных процедур при оформлении документов;

«После принятия уполномоченным органом решения, оно направляется

заявителю.» - в данном случае в акте не определен срок принятия решения, вид решения, а также не указан период, в течение которого решение направляется заявителю.

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

Коррупциогенным фактором является возможность принятия решения о предоставлении ограниченного ресурса административным методом, а не на основании открытых конкурентных процедур.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора, могут фразы:

- «решение о предоставлении в аренду помещения, находящегося в муниципальной собственности, принимается на заседании представительного органа власти»;

-«в случае недостаточности кадровых ресурсов для выполнения работ по благоустройству (в период сильных осадков) органы местного самоуправления могут заключать договоры об оказании таких услуг
с организациями и (или) индивидуальными предпринимателями».

***10. Нормативные коллизии*** – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. Коррупциогенный фактор проявляется в наличии противоречащих друг другу положений нормативных актов, в том числе разного «уровня» (федеральный, региональный, муниципальный).

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

Как правило, обнаружить данный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия, приема документов. Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа:

а) открытый, то есть не исчерпывающий;

б) содержит ссылки к основаниям для отказа, установленном в других актах;

в) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).

Пример: «Копия документа, удостоверяющего личность, при подаче заявления гражданином, заверенная нотариально.»

Коррупциогенный фактор: Условия (требования) о предоставлении нотариально заверенных копий документов, необходимые для реализации гражданином своего права слишком обременительны и в случаях установленных нормами действующего законодательства необязательны.

***12. Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями*** – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Коррупциогенный фактор может быть связан с отсутствием четкой регламентации прав заявителей при обращении в орган власти, например, за предоставлением муниципальной услуги, что может повлечь многократный отказ в ее предоставлении по различным основаниям. Вероятность проявления данного корруциогенного фактора может усиливаться в случае предоставления услуги на платной основе.

Пример: «Для получения субсидии гражданин предоставляет в Комитет (инспекцию) заявление о предоставлении субсидии в сроки, устанавливаемые Комитетом (инспекцией) по согласованию с заявителем».

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

Данный коррупциогенный фактор является одним из наиболее распространенных и имеет следующие проявления.

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);

***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», «при наличии достаточных оснований», «в исключительных случаях», «проводятся по мере необходимости», «обоснованные и доступные меры», «с учетом особенностей»; «запутанный или необычный характер»; «повышенное внимание» «заведомо недостоверной или искаженной информации» и т.п.).

Примеры:

1) «Звание «Почетный учитель города» присваивается гражданам, имеющим особыезаслуги в развитии педагогической науки».

2) «Председатели ТОС населенных пунктов (по согласованию):

Направляют материалы на нерадивых граждан, нарушающих и игнорирующих наведение порядка возле своего жилища в администрацию поселения.».

Указанные формулировки носят оценочный характер, с неясным, неопределённым содержанием, допускающие различные трактовки.

Эти недочеты способны приводить к коррупционным проявлениям, поскольку расширяют дискреционные полномочия органов власти (их должностных лиц).