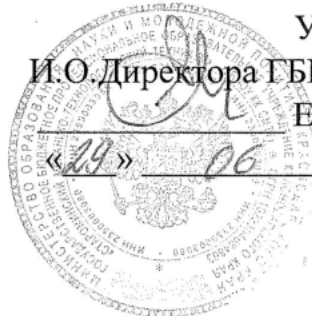


**ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ
«СТАРОМИНСКИЙ МЕХАНИКО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ТЕХНИКУМ»
(ГБПОУ КК СМТТ)**

РАССМОТРЕНО:
Педагогическим советом
Протокол заседания № 7
«29» 06 2023г.

УТВЕРЖДЕНО:
И.О. Директора ГБПОУ КК СМТТ
Е.А. Воложанина
«29» 06 2023г.



СОГЛАСОВАНО:
Председатель первичной
Профсоюзной организации
ГБПОУ КК СМТТ
Агаджанян Е.В. Агаджанян
«29» 06 2023г.

**Положение
о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых
актов, их проектов, а также локальных актов**

ст-ца Староминская
2023 год

1. Общие положения

1.1. Настоящее Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, их проектов, а также локальных актов ГБПОУ КК СМТТ (далее- Положение) разработано в целях защиты прав и свобод граждан, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в ГБПОУ КК СМТТ (далее- техникум).

1.2. Настоящее Положение разработано в соответствии с:

- Федеральным законом от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»,
- Федеральным законом от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»,
- Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями),
- Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»,
- Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 г. №364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».

1.3. Настоящим Положением устанавливается порядок проведения экспертизы проектов приказов, распоряжений директора и заместителей директора, локальных актов, решений конфликтных комиссий, аттестационных комиссий (далее- локальные акты), а также порядок составления и направления заключений о коррупционности проектов нормативных правовых актов.

1.4. Под экспертизой локальных актов на коррупционность (далее- антикоррупционная экспертиза) понимается деятельность антикоррупционной комиссии, направленная на выявление в текстах проектов нормативных правовых актов коррупционных факторов, оценку степени их коррупционности и выработку рекомендаций по их ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных рисков.

1.5. Под коррупционностью проектов локальных актов понимается наличие в них коррупционных факторов.

2. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов:

2.1. Антикоррупционная экспертиза проводится комиссией по вопросам противодействия коррупции и иных правонарушений.

2.2. Антикоррупционная экспертиза локальных нормативных актов техникума проводится при мониторинге их применения (далее- Мониторинг).

2.3. Задачами Мониторинга являются:

- своевременное выявление в актах коррупционных факторов;
- устранение выявленных коррупционных факторов.

2.4. Мониторинг проводится комиссией по противодействию коррупции техникума в соответствии с ее компетенцией.

2.5. Мониторинг осуществляется с целью:

- а) выявления и описания коррупционных факторов в локальных нормативных актах и их проектах;
- б) внесения предложений и рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действий таких факторов.

2.6. В случае, если, по мнению членов комиссии по вопросам противодействия коррупции и иных правонарушений в техникуме в акте содержатся коррупционные факторы, то в течении трех рабочих дней проводится антикоррупционная экспертиза.

2.7. По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы подготавливается заключение, подписываемое членами комиссии по вопросам противодействия коррупции и иных правонарушений, с указанием всех выявленных коррупционных факторов или их

отсутствии.

2.8. На основании полученного заключения принимаются меры, направленные на исключение норм, содержащих коррупциогенные факторы.

3. Методика проведения антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов и их проектов.

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

3.2. Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

- широта дискреционных полномочий- отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий работников техникума;
- определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения учреждением (его работниками) действий в отношении граждан и организаций;
- выборочное изменение объема прав- возможность необоснованного установления учреждением (его работниками) исключений из общего порядка оказания услуг гражданам и организациям;
- принятие локального нормативного акта за пределами компетенции — нарушение компетенции учреждения (его работников) при принятии локального нормативного акта;
- заполнение законодательных пробелов при помощи локальных нормативных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий- установление общеобязательных правил поведения в локальных нормативных актах в условиях отсутствия закона;
- отсутствие или неполнота административных процедур- отсутствие порядка совершения учреждением (его работниками) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

3.3. Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права,
- установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- злоупотребление правом заявителя учреждением (его работниками) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
- юридико- лингвистическая неопределенность- употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

(наименование нормативного правового акта, его проекта)

В соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Порядка проведения антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов и проектов локальных нормативных актов проведена антикоррупционная экспертиза

(наименование нормативного правового акта, его проекта)

Вариант 1:

В представленном _____
(наименование нормативного правового акта, его проекта)

коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2:

В представленном _____
(наименование нормативного правового акта, его проекта)

выявлены коррупциогенные факторы _____

(при этом отражаются все положения нормативного правового акта, его проекта, в которых выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих факторов со ссылкой на положения методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года №96)

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается _____

(указывается способ устранения коррупциогенных факторов: исключения из текста документа, изложения его в другой редакции, внесение иных изменений в текст рассматриваемого документа либо в иной документ или способ устранения коррупциогенных факторов)

Члены комиссии:

(должность)

(подпись)

(должность)

(подпись)

Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

I. Общие положения

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

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

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

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

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

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

- издание акта в установленном порядке;
- издание акта уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;
- наличие в акте правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц;
- указанные правила поведения рассчитаны на неоднократное применение;
- указанные правила поведения направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

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

и этом положения нормативного правового акта должны быть подвергнуты анализу на предмет наличия всех коррупционных факторов, предусмотренных Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (далее - Методика).

Для выполнения данного правила осуществляются следующие меры:

- подвергается анализу каждая структурная единица (норма) анализируемого нормативного правового акта на предмет наличия в ее тексте коррупционных факторов, и соблюдения антикоррупционных требований, предусмотренных Методикой во взаимосвязи с иными нормами этого акта и другими нормативными правовыми актами;
- сопоставляется каждый выявленный коррупционный фактор, предусмотренный Методикой, со всеми нормами нормативного правового акта на предмет наличия коррупционных факторов;
- по результатам экспертизы, в отношении каждой нормы анализируемого нормативного правового акта отмечаются все выявленные в данной норме коррупционные факторы.

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

Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы - это возможность проведения внимательного анализа выводов, содержащихся в экспертном заключении, с определенными стандартами ее проведения. Реализация данного принципа достигается также установлением иных критериев выявления и оценки коррупционных рисков, содержащихся в нормативном правовом акте или его проекте, а также понятной и удобной в применении методики проведения антикоррупционной экспертизы.

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

1) коррупционные 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.

2) коррупционные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) бременительные 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.

II. Основные признаки коррупциогенных факторов

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).

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

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.

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

Пример:

«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.»

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 о даче согласия на вступление в брак несовершеннолетних лиц.

Пример:

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

В данном примере коррупциогенность заключается в том, что не указан конкретный временной период, на который продлевается срок, не содержатся условия принятия решения о продлении сорока, не конкретизировано понятие «принятие других мер», что создает условия для немотивированного продления срока рассмотрения обращений граждан на неопределенное время.

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

- отсутствует перечень последовательных действий (этапов), направленных на получение конечного результата административной процедуры (например, оказания государственной услуги);
- перечень этапов позволяет сделать вывод о неоправданно широком временном диапазоне получения конечного результата административной процедуры, превышающем нормальную продолжительность процедур, необходимую для получения указанного результата.

Пример:

«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.

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.

Признаками отсутствия указания на порядок и характер исчисления сроков принятия решений (совершения действий) органом (должностным лицом) государственной власти являются:

- не определен момент, с которым связано начало исчисления сроков принятия решения (совершения действия);
- не уточняется характер исчисления сроков принятия решения (совершения действия) - в рабочих либо календарных днях (если данный характер не установлен законодательством или вышестоящим правовым актом).

Следует учитывать, что сроки, исчисляемые в календарных днях, сокращают реальное время (сроки) для исполнителя (например, в случае переноса праздничных дней, приходящихся на выходные).

Примеры:

1) «На основании решения Комиссии в соответствии со статьей 12 Закона о конкуренции выдается предписание. В предписании должны быть указаны конкретные требования, предусмотренные статьей 12 Закона о конкуренции, и разумные сроки исполнения.»

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

3) «Срок предоставления услуги по согласованию передачи земельного участка в субаренду - не позднее 7 дней с момента обращения.»

Приведенные нормы содержат коррупциогенный фактор, поскольку сроки выполнения указанных действий могут трактоваться исполнителем по собственному усмотрению.

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

- отсутствие в нормативном правовом акте условий или оснований принятия решения по регулируемому вопросу, в том числе условий или оснований для отказа в предоставлении

гражданину (организации) каких-либо прав, при отсутствии этих условий и оснований в других нормативных правовых актах, регулирующих те же отношения;

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

Пример:

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

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

Пример:

«Денежное содержания государственному служащему устанавливается и выплачивается в порядке, предусмотренном приказом Министерства.»

В данной норме усматривается коррупциогенный фактор, поскольку в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Законом Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» вопросы оплаты труда государственных служащих приказом Министерства не регулируются.

Пример:

«Установить, что условия и порядок выплаты ежемесячного денежного поощрения государственным служащим вводятся в действие с момента вступления в силу соответствующего постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего критерии оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих и порядок их применения.»

В случае отсутствия конкретного срока подготовки и принятия нормативного правового акта, устанавливающего критерии оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих, выплата государственным служащим ежемесячного денежного поощрения осуществляется в порядке и на условиях непосредственного правоприменителя.

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

2. Определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (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.

При оценке нормативного правового акта необходимо обращать внимание на то, чтобы фиксация полномочий органа («должен») не подменялась перечнем его прав («вправе» и т.п., но не «должен»). В результате этого исполнение обязанностей субъектом правоприменения становится произвольным, а при наличии корыстной или иной личной заинтересованности может привести к коррупционным проявлениям.

Следовательно, в нормативном правовом акте недопустима подмена терминов, обозначающих одновременно возможность и обязательность действий субъекта правоприменения

(«осуществляет», «рассматривает», «принимает», и т.п.), терминами, отражающими одну лишь возможность решения или действия («может», «вправе» и т.д.).

Примеры:

- 1) «Лицензия может быть аннулирована лицензирующим органом в следующих случаях:».
- 2) «В предоставлении государственной услуги может быть отказано в случае отсутствия документов, предусмотренных настоящим Административным регламентом.».
- 3) «В случае, если представленные документы не соответствуют требованиям, установленным действующим законодательством и настоящим Административным регламентом, они могут быть возвращены заявителю на доработку с письменным указанием оснований, по которым они возвращаются.».
- 4) «При наличии у учреждения сведений, необходимых для принятия решения о выплате, граждане могут быть освобождены по решению этого учреждения от
- 5) «Конечными результатами предоставления государственной услуги могут являться:».
- 6) «Процедура предоставления услуги может завершаться путем:».
- 7) «Потребителями результатов предоставления государственной услуги могут являться:».

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

Коррупционно опасным является любое изменение объема прав заявителя, процедура реализации которых ставится в зависимость от уполномоченной стороны (установление запретов или ограничений, либо, напротив, исключений и предоставление преимуществ, привилегий).

Пример:

«Для получения лицензии на заключение биржевым брокером в биржевой торговле договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, соискатель лицензии представляет в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков следующие заверенные в установленном порядке документы:

- а) заявление о выдаче лицензии, составленное по форме согласно приложению № 3;
- б) анкета, заполненная по форме согласно приложению № 4. Анкета также представляется на электронном магнитном носителе в формате XML;
- в) свидетельство о государственной регистрации индивидуального предпринимателя с отметкой налогового органа (для независимого брокера);
- г) рекомендация биржевого посредника, имеющего лицензию (кроме независимого брокера)».

Пример:

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

Пример:

«В случае, если в представленных заявителем документах выявлены недостатки, являющиеся основанием для их возвращения без рассмотрения по существу, но которые можно устранить без возврата этих документов, и заявитель не настаивает на их возврате. Учреждение устанавливает срок для устранения таких недостатков, не превышающий 30 дней.».

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, 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.

10

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 проявляться 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.

Пример:

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

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

Пример:

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

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

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

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

Нарушения установленного объема компетенции может выражаться:

- в принятии нормативного правового акта, регламентирующего вопросы, которые должны решаться на уровне законодательного акта;
- в принятии нормативного правового акта, регламентирующего вопросы, которые должны регулироваться нормативными правовыми актами других органов.

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

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 правотворческим органом и противоречие Градостроительному кодексу Российской Федерации.

Пример:

Приказ Министерства финансов субъекта Российской Федерации «О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам по налогам и сборам, в том числе по суммам налоговых санкций за нарушения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

В соответствии с пунктом 5 статьи 59 Налогового кодекса Российской Федерации порядок списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам, признанных безнадежными к взысканию, а также перечень документов, подтверждающих обстоятельства, предусмотренные пунктом 1 данной статьи, утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов.

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

По своей сути указанный коррупциогенный фактор является разновидностью уже рассмотренного коррупциогенного фактора - принятие нормативного правового акта правотворческим органом за пределами его компетенции. Отличие заключается лишь в том, что выше речь идет о случаях принятия правового акта, когда правотворческий орган прямо нарушает чужую правотворческую компетенцию, установленную нормативным правовым актом большей юридической силы. В 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.

Пример:

Статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Закона о государственных учреждениях не существует. Имеет место законодательный пробел, который заполняется подзаконными актами и (в отличие от приведенных выше примеров принятия актов «сверх компетенции») на вполне легальной основе. Так, на основе статьи 120 ГК РФ действует приказ Министерства социальной защиты населения Российской Федерации от 5 сентября 1995 г.

Пример:

«Государственные служащие обязаны ежегодно отчитываться о произведенных расходах, превышающих 1000-кратный размер минимального размера оплаты труда. Данный порядок действует до принятия соответствующего федерального закона».

В данном случае правотворческий орган, следуя тенденциям антикоррупционной кампании, предвзято приняв закон о декларировании расходов чиновников, самостоятельно установил соответствующую обязанность для своих сотрудников и тем самым, нарушил то самое антикоррупционное законодательство, реализация которого послужила целью принятия правового акта.

7. Отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

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

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

Пример:

«Основаниями принятия решения об отказе в предоставлении выплаты являются:

- а) непредставление или представление не в полном объеме документов, указанных в пункте 3 Порядка;
- б) представление недостоверных сведений.»

В данном случае отсутствует порядок и сроки проверки достоверности предоставленных сведений.

Пример:

«Учреждение ведет реестр выданных заключений и предоставляет содержащуюся в нем информацию.»

В приведенной норме отсутствует порядок и сроки предоставления информации из реестра выданных заключений.

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

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

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 других обстоятельств.

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.»

В данном случае, предполагается, что потенциальных контрагентов, отвечающих необходимым требованиям, то есть имеющих лицензию на изготовление зубных протезов, может быть несколько. Коррупциогенность проявляется в возможности субъективного и немотивированного, нарушающего антимонопольное законодательство предпочтения одних претендентов другим при заключении договора. В связи с этим для исключения возможности предвзятости или пристрастности при выборе контрагента, необходимо установление конкурсных процедур его отбора.

Пример:

«Решение о предоставлении гранта Комиссией принимается в 30 дневный срок со дня приема документов.»

Коррупциогенным фактором является отказ от конкурсных процедур.

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

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

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

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

Обременительные требования - требования, затрудняющие прохождение административных процедур и получения конечного результата оказания государственных (муниципальных) услуг за счет установления, например, 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.

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

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

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

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

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

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

Пример:

Нормативным правовым актом установлен перечень документов, которые должен представить заявитель для получения государственной услуги. Этот перечень заканчивается словами «и иные документы».

2) размытые, субъективно-оценочные основания отказа.

Пример:

«В регистрации заявки на участие в конкурсе может быть отказано:

в случаях предоставления заявки по истечении сроков, указанных в пункте 3.5 Положения; в случае не соответствия представленных документов требованиям, установленных пунктом 3.7 Положения; по иным основаниям».

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

Пример:

В перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги, включена справка о репутации заявителя. При этом не разъясняется содержание этой справки, не указан орган (должностное лицо), который выдает эту справку и пр.

Пример:

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

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).

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

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.

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

Пример:

«Для получения государственной услуги заявитель должен представить следующие документы: выписку из ЕГРЮЛ;

справку из налогового органа об отсутствии задолженности по налогам».

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

Нормативный правовой акт, содержащий такой коррупциогенный фактор характеризуется, с одной стороны наличием норм по предоставлению каких-либо прав гражданам и организациям в рамках реализации административных процедур, с другой стороны, создается возможность злоупотребления этими правами со стороны государственных служащих, благодаря недостаточной их регламентации.

На наличие данного коррупциогенного фактора могут указывать:

- предоставление заявителю права свободно выбирать способ совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры;
- предоставление заявителю права свободно выбирать сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры;
- 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».

Установление свободы усмотрения заявителя в выборе сроков предоставления расчета субсидии при отсутствии четкой регламентации его действий после вступления в административные правоотношения с Комитетом, дает возможность дискреционного поведения государственных служащих. Устранение данного коррупциогенного фактора достигается установлением либо конкретного срока предоставления расчетов субсидии, либо условий определения такого срока.

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

- устанавливающих перечень субъектов (граждан, организаций), наделяемых соответствующим субъективным правом;
- определяющих условия и основания для реализации субъективного права, получения социального блага;
- закрепляющих процедуру реализации субъективного права, в том числе, сроки и способы совершения отдельных действий.

11. Юрико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

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

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

Двусмысленные термины - термины, имеющие в правоприменительной деятельности две и более одновременно 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.).

Примеры:

- 1) «Звание «Почетный учитель города» присваивается гражданам, имеющим особые заслуги 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.».