Семинар.

**Тема: «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Ленинградской области»**

**1. АЭ – суть, цель проведения.**

В конце 2008 года в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», который сформировал организационные и юридические основы противодействия коррупции в нашей стране, а также дал определения явлению коррупции и противодействию ей.

Противодействие коррупции закон определил как рецепт из трех составляющих:

1) Предупреждение, то есть профилактика коррупции. Это в первую очередь выявление и устранение причин коррупции.

2) Борьба с коррупцией, то есть выявление, расследование и раскрытие коррупционных правонарушений.

3) Минимизация и ликвидация последствий коррупции.

Не секрет, конечно, что гораздо легче предотвратить негативное явление, чем иметь с ним дело, когда оно уже происходит или, что еще хуже, бороться с его последствиями. Поэтому в Федеральном законе «О противодействии коррупции» целая статья посвящена мерам профилактики коррупции.

В число таких мер включена антикоррупционная экспертиза (АЭ) проектов нормативных правовых актов (НПА) и нормативных правовых актов. И сейчас я кратко расскажу, что это такое.

Основное **назначение** АЭ - обеспечение такой нормативно-правовой основы деятельности государственных и муниципальных служащих, процедур реализации гражданами и организациями своих прав и обязанностей, которая **лишала бы должностных лиц возможности злоупотреблять своими полномочиями**, значительно усложняла бы условия вступления в коррупционные отношения и тем самым **снижала бы риски совершения коррупционных правонарушений**. Следовательно, АЭ способствует повышению качества правотворческой деятельности, что в конечном счете может оказать положительное влияние на качество правоприменительной деятельности.

Правовыми основами проведения АЭ являются

**федеральные акты:**

- Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» - данным законом были сформированы организационные и юридические основы противодействия коррупции в нашей стране, а также даны определения явлению коррупции и противодействию ей;

- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) - заложил организационные и правовые основы для проведения АЭ, в частности, определил принципы проведения АЭ, субъектный состав лиц, проводящих АЭ, а также процедурные основы для проведения АЭ;

- постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010   
№ 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» - утвердило:

а) правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

б) методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

**акты Ленинградской области:**

- постановление Правительства Ленинградской области от 23.11.2010   
№ 310 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Ленинградской области и проектов нормативных правовых актов Ленинградской области» (далее – постановление № 310);

- приказы органов исполнительной власти Ленинградской области, утверждающие положения о порядке проведения АЭ в каждом органе исполнительной власти.

**2. Лица, уполномоченные проводить АЭ.**

К числу лиц, уполномоченных на проведение АЭ отнесены:

1) Прокуратура;

2) Министерство юстиции РФ;

3) Независимые эксперты;

4) Иные органы, организации и их должностные лица (к ним относятся, в том числе, органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления).

Такой широкий круг лиц объясняется тем, что у каждого из них свои задачи при проведении АЭ.

**Прокуратура** осуществляет надзор за состоянием законности в стране, она проводит АЭ любых нормативных правовых актов, принятых на любом уровне власти, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления, но в определенных, наиболее важных сферах, таких, например, как регулирование прав и свобод человека и гражданина, вопросы собственности и др.

Роль **Минюста РФ** в проведении АЭ также обусловлена функциями Минюста. С одной стороны, это орган, проводящий правовую экспертизу любых проектов федеральных нормативных правовых актов, разрабатываемых в системе исполнительной власти. С другой стороны, это орган, осуществляющий государственную регистрацию нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, и уставов муниципальных образований. Наконец, Минюст – это орган, ведущий регистр нормативных правовых актов, принимаемых любыми властными органами, на всей территории России, и осуществляющий мониторинг применения НПА субъектов РФ.

Таким образом, территориальные органы Минюста проводят АЭ НПА субъектов РФ при поступлении данных НПА в территориальный орган, включении их в регистр НПА субъекта РФ и проведении их правовой экспертизы, а также при мониторинге применения НПА субъектов РФ.

Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, прочие организации проводят АЭ в отношении разрабатываемых ими проектов НПА, а также собственных уже принятых и действующих НПА.

**3. Независимые эксперты**

К числу лиц, которые тоже могут проводить АЭ любых проектов НПА и НПА, закон отнес независимых экспертов.

Взаимодействие с независимыми экспертами, и конкретно отсутствие активности со стороны большинства аккредитованных независимых экспертов - вопрос злободневный. Данный вопрос неоднократно рассматривался на заседаниях комиссии по координации работы по противодействию коррупции Ленинградской области. По итогам обсуждений комитетом правового обеспечения Ленинградской области были подготовлены и направлены в адрес Минюста России предложения по совершенствованию системы взаимодействия органов власти с независимыми экспертами, направленные на стимулирование работы независимых экспертов, однако до настоящего момента ответа не получено.

Кто может быть (стать) независимым экспертом?

Аккредитованные Минюстом РФ в установленном им порядке и получившие свидетельство об аккредитации:

- граждане обладающие высшим образованием и стажем работы по специальности не менее 5 лет;

- юридические лица имеющее в своем штате не менее 3 работников, обладающих высшим образованием и стажем работы по специальности не менее 5 лет.

Они проводят АЭ своими силами и за счет своих средств.

**ВАЖНО!** Минюст РФ и Прокуратура **не являются** независимыми экспертами.

Регулярно обновляемые перечни аккредитованных Минюстом РФ независимых экспертов размещен на официальном сайте Минюста в сети «Интернет» (minjust.ru) в разделе «деятельность», подраздел «экспертиза НПА».

Для того, чтобы независимые эксперты могли проводить АЭ на проекты НПА и действующие акты, законодательством установлена обязанность разработчиков НПА размещать проекты разрабатываемых ими НПА в сети «Интернет» на своих официальных сайтах не менее чем на 7 календарных дней с обязательным указанием адреса электронной почты, на который эксперты могут направлять свои заключения.

Указанные сроки опубликования (т.е.7 дней) касаются как приказов ОИВ, так и проектов ПП и ПГ ЛО, разрабатываемых ОИВ.

Также необходимо помнить, что:

1. проекты ПП и ПГ ЛО публикуются с пояснительными записками;

2. в отношении публикуемых проектов ПП и ПГ ЛО для направления заключения независимого эксперта **указывается адрес** электронной почты **комитета правового обеспечения!**

Тексты уже принятых НПА, как мы знаем, публикуются в сети «Интернет» на сайте pravo.gov.ru, официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления.

Даже если заключение от независимого эксперта приходит после того, как НПА уже принят, оно должно быть рассмотрено по существу в 30-тидневный срок со дня его получения и эксперту должен быть направлен мотивированный ответ.

Исключение составляют следующие случаи:

- если заключение составлено не по форме, установленной Минюстом РФ;

- если в заключении отсутствует информация о выявленных коррупциогенных факторах;

- если в заключении отсутствуют предложения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

**4. Порядок проведения АЭ проектов НПА ОИВ ЛО.**

Из Федерального закона № 172-ФЗ, следует, что органы и организации проводят АЭ в отношении разработанных ими проектов НПА.

Применительно к Ленинградской области:

- АЭ проектов областных законов проводит Законодательное собрание Ленинградской области;

- АЭ проектов постановлений Губернатора и Правительства Ленинградской области проводит комитет правового обеспечения, как орган исполнительной власти, обеспечивающий правовое сопровождение деятельности Губернатора и Правительства Ленинградской области;

- АЭ проектов приказов прочих органов исполнительной власти Ленинградской области проводится сотрудниками данных органов.

Рассмотрим процедуру проведения АЭ на проекты НПА Комитета.

Порядок проведения АЭ проектов НПА органов исполнительной власти Ленинградской области регламентирован и утвержден:

1) постановлением Правительства ЛО от 23.11.2010 № 310;

2) актом каждого ОИВ (на основании вышеуказанного постановления).

Также при проведении АЭ, специалистами в обязательном порядке используется Методика проведения АЭ, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, в которой перечислены коррупциогенные факторы и признаки, по которым их возможно идентифицировать в тексте исследуемого проекта (акта).

- структурное подразделение Комитета - разработчик проекта НПА передает подготовленный проект для проведения его правовой и АЭ в юридическую службу Комитета (при ее отсутствии, сотруднику Комитета, в должностные обязанности которого входит правовое (юридическое) сопровождение деятельности данного органа исполнительной власти Ленинградской области, или иным сотрудникам, назначенным руководителем Комитета). Срок проведения АЭ на проект – не более 5 дней.

- в случае, если в проекте **выявлены** коррупциогенные факторы специалист **готовит экспертное заключение**, в котором помимо прочего отражает положения проекта НПА, содержащие коррупциогенные факторы и предложения о способах их устранения и направляет проект обратно разработавшему его подразделению для устранения выявленных недочетов.

- в случае, если в проекте **не выявлены** коррупциогенные факторы – специалист **готовит экспертное заключение**, в котором указывает на отсутствиев проэкспертированном проекте коррупциогенных факторов**.**

**ВАЖНО!** Вне зависимостиот того, выявлены в тексте проекта НПА (НПА) коррупциогенные факторы или нет **экспертное заключение готовится обязательно** и *логично, если будет храниться в деле* с оригинальным экземпляром принятого акта.

**5. Порядок проведения АЭ на действующие НПА.**

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлено, что органы, организации, их должностные лица проводят АЭ принятых ими НПА при мониторинге их применения.

Мониторингом правоприменения, исходя из Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657, считается деятельность органов государственной власти (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) по сбору, обобщению, анализу и оценке информации в той или иной сфере законодательства и общественных отношений, целью осуществления которой является **совершенствование правовой системы** Российской Федерации.

То есть посредством совершения вышеуказанных действий должна обобщаться и анализироваться практика применения НПА, и по итогам проведенного анализа должны быть выявлены «слабые» места в действующем законодательстве, такие как коллизии, противоречия, пробелы в правовой системе, а также на основании указанных выводов должны быть сформированы конкретные предложения по устранению данных «слабостей».

Как известно, мониторинг правоприменения проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с утвержденным на текущий год планом мониторинга или по собственной инициативе.

Практики проведения мониторинга по собственной инициативе в комитетах Администрации Ленинградской области до настоящего времени не сложилось, однако ежегодный план проведения мониторинга правоприменения существует и исполняется.

Одним из показателей, по которому осуществляется обобщение, анализ и оценка информации о практике применения НПА в процессе мониторинга правоприменения, является наличие в НПА коррупциогенных факторов. Выявить эти факторы мы можем только путем проведения АЭ действующих НПА, регулирующих отрасль (подотрасль) законодательства, в отношении которой мониторинг проводится.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что **необходимость** проведения АЭ на действующие НПА возникает в случаях, когда анализируемый акт регулирует правоотношения в сфере, в которой проводится мониторинг.

(*например: Если в плане мониторинга стоит пункт* ***«Перевозка пассажиров»****, то ответственным за проведение данного мониторинга органа исполнительной власти проводится АЭ на принятые им* ***приказы,******регулирующие вопросы в данной сфере****. Конкретно говоря, если у комитета всего принято 40 приказов, но при этом вопрос перевозки пассажиров регулирует только 3 из них, проводить АЭ на все прочие приказы не требуется).*

Соответственноесли **в плане мониторинга** на текущий год **отсутствуют** **вопросы**, по которым органом исполнительной власти проводится мониторинг правоприменения, АЭ на действующие приказы Комитета **может не проводиться**, **за исключением** случаев, когда орган исполнительной власти решает провести мониторинг правоприменения своих НПА **по собственной инициативе** или мониторинг правоприменения проводится на НПА (сферу законодательства) **вне утвержденного плана** **в связи с возникновением одного из оснований**, предусмотренных пунктом 3.2 Примерного порядка проведения АЭ НПА органов исполнительной власти Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области № 310.

Такими основаниями являются:

- поручения Губернатора Ленинградской области или Правительства Ленинградской области;

- обращения граждан или организаций, содержащие информацию о наличии в приказе органа исполнительной власти Ленинградской области коррупциогенных факторов;

- предписания Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов, заключения Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов, иные документы и информация, содержащие сведения о наличии в приказе органа исполнительной власти Ленинградской области коррупциогенных факторов;

- судебное оспаривание приказа органа исполнительной власти Ленинградской области;

- принятие мер прокурорского реагирования в отношении приказа органа исполнительной власти Ленинградской области;

- собственная инициатива.

И в заключении всего вышесказанного затронем процедуру проведения АЭ в отношении действующих НПА органов исполнительной власти:

- АЭ действующих НПА органов исполнительной власти Ленинградской области проводится правовой (юридической) службой органа исполнительной власти Ленинградской области, являющегося разработчиком данного НПА, а при ее отсутствии - государственным гражданским служащим, в должностные обязанности которого входит правовое (юридическое) сопровождение деятельности органа исполнительной власти Ленинградской области, или иным государственным гражданским служащим, назначенным руководителем органа исполнительной власти Ленинградской области, при мониторинге их применения в соответствии с Методикой. Срок проведения АЭ действующих НПА – в случае, если возникло одно из вышеперечисленных оснований - **не более 5 дней** со дня возникновения одного из оснований, указанных выше.

- по результатам проведения АЭ действующего НПА органа исполнительной власти Ленинградской области структурным подразделением, проведшим АЭ **подготавливается экспертное заключение**.

Положения действующего НПА органа исполнительной власти Ленинградской области, содержащие коррупциогенные факторы, а также положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, выявленные при проведении АЭ, **подлежат устранению разработчиком** НПА, а при его отсутствии - иным государственным гражданским служащим, назначенным руководителем органа исполнительной власти Ленинградской области.

Если орган власти – разработчик НПА на момент проведения АЭ на действующий НПА ликвидирован или реорганизован, то АЭ проводится тем органом, к компетенции которого отнесено регулирование отношений предусмотренных данным актом.

**ВАЖНО!** При направлении в комитет правового обеспечения ЛО отчетов, согласно ПП ЛО № 310 в таблице «Перечень проведенных АЭ приказов» **не нужно** указывать **все принятые в отчетном периоде приказы**, но лишь те из них, на которые АЭ была проведена в связи с мониторингом их применения.

**6. «Коррупциогенные факторы».**

Как мы знаем, наличие коррупциогенного фактора в НПА далеко не всегда является признаком того, что данный акт не соответствует действующему законодательству, равно как и несоответствие НПА законодательству не означает автоматически наличие в нем коррупциогенных факторов.

Формально нормативный правовой акт может соответствовать другому законодательству, но при этом недобросовестное его применение может причинить ущерб интересам общества и государства.

Задача АЭ, как меры, направленной на профилактику коррупции, - это выявить недостатки нормативного правового акта, которые не являются противоречиями действующему законодательству, но приводят к тому, что недобросовестный человек может получить выгоду от применения этого акта.

Надо еще сказать, что в отличие от правовой экспертизы антикоррупционная проводится только в отношении нормативных правовых актов, поскольку именно эти акты несут в себе большой потенциальный риск коррупционных проявлений.

В качестве цели проведения АЭ закон определил поиск и устранение в тексте нормативного правового акта **коррупциогенных факторов**, и тут же обозначил, что это такое:

*положения, 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.*

Иными словами, коррупциогенные факторы – это положения НПА, которые позволяют злоупотреблять данным НПА. Сами по себе они безвредны, но в руках недобросовестного человека, применяющего закон, могут привести к тому, что НПА будет работать в чью-то пользу или наоборот.

При проведении АЭ, когда вы видите какое-то положение, которое на ваш взгляд попадает под предложенные Методикой проведения АЭ коррупциогенные факторы очень важно в первую очередь постараться ответить объективно на вопрос: **«Какие негативные правовые последствия могут возникнуть?».**

Процесс поиска и выявления коррупциогенных факторов, перечисленных в Методике – во многом основаны на субъективном понимании анализируемых норм и текста НПА в целом с точки зрения лица, проводящего антикоррупционную экспертизу.

Итак, о коррупциогенных факторах. Коррупциогенные факторы определены в Методике проведения АЭ и делятся на **две группы**:

1. Положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

2. Положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

В рамках первой группы выделяют коррупциогенные факторы:

1) **широта дискреционных полномочий** - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

**Дискреционные полномочия** – это возможность государственных и муниципальных органов, их должностных лиц действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, принимать самостоятельные решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Следует обратить внимание, что говоря о **широте дискреционных полномочий** как коррупциогенном факторе речь идет не о необходимости так прописать НПА, чтобы абсолютно исключить для органов власти принимать решения самостоятельно, но **по возможности** этогоизбегать.

Исполнительно-распорядительная деятельность невозможна без наличия возможности свободного принятия решения органами власти, реализующими собственную компетенцию. Их полномочия не всегда могут быть установлены предельно четко, и в зависимости от складывающихся условий в пределах, дозволенных законодательством, они руководствуются собственным усмотрением.

Поэтому когда НПА (проект) предоставляет органу власти несколько возможных вариантов решений (действий) без точного определения оснований для принятия одного из них, возникают условия для коррупционных проявлений (коррупционные риски).

***Пример:*** *«В исключительных случаях [ШИРОТА ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ] руководитель государственного органа вправе продлить срок рассмотрения заявления гражданина на \*\*\* дней».*

2) **определение компетенции по формуле "вправе"** означает диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право, в отрыве от обязанности (т.е. не осуществлять его или осуществлять, но при определенных условиях). То есть на законных основаниях должностное лицо **может** применять избирательный подход при реализации своих полномочий.

***Пример:*** *«В исключительных случаях руководитель государственного органа вправе [ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ПО ФОРМУЛЕ «ВПРАВЕ»] продлить срок рассмотрения заявления гражданина на \*\*\* дней».*

Реализация компетенции по формуле "вправе" **возможна** **только при наличии механизма его реализации**, исключающего вариативность поведения (принятия решения) или допускающего такую вариативность в строгом соответствии с определенными условиями: компетенция по формуле "вправе" должна носить характер исключения и находиться в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий

***Пример:*** *Орган социальной защиты населения* ***вправе*** *проверить следующие сведения, указанные гражданином в заявлении об оказании ему государственной социальной помощи:*

*о месте жительства или пребывания семьи или одиноко проживающего гражданина;*

*о доходах членов семьи или одиноко проживающего гражданин… и т.д.;*

Нередко «широта дискреционных полномочий» и «определение компетенции по формуле «вправе» выявляются в нормативных правовых актах в комплексе: эти коррупциогенные факторы дополняют друг друга.

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

Изменение объема прав - один из методов нормотворчества, когда НПА (их проекты) устанавливают самостоятельно запреты и ограничения либо, напротив, делают исключения и предоставляют привилегии или делегируют государственным и муниципальным органам право определять объем прав гражданина или организации. Также, как и с формулой «вправе» для того, чтобы не являться коррупциогенным фактором, условия и случаи таких изменений должны быть регламентированы.

***Пример****: «По решению непосредственного руководителя работника, осуществляющего подготовку документов, работник запрашивает у заявителя иные документы, необходимые для предоставления государственной услуги».*

4) **чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества** - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

Данный коррупциогенный фактор чаще всего можно встретить в «среднем звене» НПА и зачастую, он будет идти совместно с коррупциогенным фактором

5) **Принятие НПА за пределами компетенции**.

***Пример:*** *Законом (ФЗ, областным, все равно) установлено, что «нормативным правовым актом высшего органа исполнительной власти субъекта устанавливаются сроки, порядок и категории лиц, которым предоставляется государственная услуга»…*

*При этом в принимаемом на основании данного закона постановлении Правительства определяются уполномоченный орган, сроки, порядок,* ***НО!*** *указывается, что «категории лиц, которым предоставляется государственная услуга устанавливаются уполномоченным органом»…*

*Таким образом мы получаем в НПА «среднего звена» норму, которая приводит к принятию нижестоящим по вертикали органом власти НПА по вопросу, который законом был прямо отнесен к компетенции Правительства субъекта, тем самым порождая наличие в постановлении Правительства коррупциогенного фактора, определенного подпунктом «г» пункта 3 Методики, а в приказе ОИВ – коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «д» пункта 3 Методики.*

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;

В условиях динамично меняющегося законодательства не всегда удается своевременно урегулировать все необходимые вопросы законами, что обусловливает возможность появления законодательных пробелов, которые на практике **могут быть устранены** на уровне подзаконного регулирования, так как такое право может быть делегировано на подзаконный уровень законом.

Однако устранение пробела подчас осуществляется и по инициативе нижестоящего нормотворческого органа без официального делегирования таких полномочий.

Возникновению предпосылок для данного коррупциогенного фактора могут служить и обстоятельства, когда НПА признает утратившими силу ранее действовавшие нормативные акты (отдельные их положения), в связи с чем возможно возникновение пробела в правовом регулировании. В связи с этим при подготовке проекта НПА о признании утратившими силу иных актов (их отдельных положений) необходимо выяснить, имеется ли потребность в подготовке проектов соответствующих НПА, устраняющих правовые пробелы, запланированы ли их разработка и принятие в оптимальные сроки.

7) **отсутствие или неполнота административных процедур** - отсутствие порядка совершения определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

Административная процедура представляет собой закрепленный в НПА порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юридических обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции (например, ведение реестра, регистрация, контрольная проверка).

Отсутствие или неполнота административных процедур может привести к тому, что за принятие определенного решения отвечают несколько должностных лиц одного и того же государственного или муниципального органа, руководителей коммерческой или иной организации, но при этом отсутствует четкое разграничение их компетенции. Следствием такого дублирования полномочий является создание условий для злоупотребления служебным положением.

***Пример****: «В случае, если право на получение гражданином единовременного пособия, утрачено в связи с изменившимися жизненными условиями гражданина, но гражданин своевременно не уведомил об этом уполномоченный орган, пособие в размере, полученном гражданином неправомерно, подлежит взысканию в установленном порядке».*

Если данный порядок не установлен – это коррупциогенный фактор, т.к. не определено, кем осуществляется взыскание, в каком порядке и в какие сроки.

Но при этом важно помнить, что к анализу акта с точки зрения выявления и устранения данного коррупциогенного фактора тоже нужно подходить вдумчиво, потому как **излишняя детализация** административнойпроцедуры может дать обратный эффект и привести к возникновению в НПА **другого коррупциогенного фактора** – **наличие завышенных требований** к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

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

Проведение аукционов и конкурсов снижает возможность субъективного подхода уполномоченного субъекта (например, государственного служащего) в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников.

Напротив, при отсутствии в нормативном правовом акте конкурсных процедур, когда на получение определенного права претендуют несколько лиц, увеличивается риск коррупциогенных проявлений.

9) **нормативные коллизии** - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

***Пример:*** *В законе в одной из его статей определено, что* ***порядок исполнения*** *той или иной государственной функции устанавливается* ***Правительством****, а в другой статье ¬– что государственная функция исполняется* ***в порядке, определенном исполняющим ее органом****.*

В рамках второй группы выделяют такие коррупциогенные факторы:

а) **наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права**, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

Считаем необходимым отметить, что предъявление и установление различного рода требований, затрудняющих доступ к благам **будет** являться коррупциогенным фактором только в том случае, **если возможность и необходимость** такого установления **не предусмотрена НПА бОльшей юридической силы**.

Такой коррупциогенный фактор наиболее часто проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий.

**Разрешительные полномочия** - полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты и т.п.) или на пользование определенными предметами (например, оружием).

**Регистрационные полномочия** - полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (недвижимости, автомобилей).

Признаком такого коррупциогенного фактора является включение в НПА возлагаемых на граждан и организации юридических обязанностей, запретов, ограничений, которые по своему характеру или объему значительно усложняют их доступ к материальным или нематериальным благам и ценностям, препятствуют нормальной реализации субъективных прав и законных интересов, создавая тем самым условия для совершения коррупционных действий и возникновения коррупционных отношений.

***Пример:*** *В НПА**приведен «открытый» перечень оснований для отказа; основанием для отказа выступает «представление сведений, не соответствующих действительности», т.е. без указания, в чем именно это выражается, или «представление сведений не в полном объеме», т.е. без конкретизации сведений, отсутствие которых исключает положительное решение вопроса.*

б) **злоупотребление правом заявителя** - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

То есть предоставление заявителю права свободного выбора варианта его поведения не регламентировано или регламентировано недостаточно (например: не определены способ и сроки совершения действий), что дает возможность дискреционного поведения должностного лица, которое императивно может устанавливать тот или иной порядок реализации заявителем своего права.

В основном данный коррупциогенный фактор встречается в правовых актах, регулирующих правоотношения между органами публично-правовых образований, их должностными лицами и физическими (юридическими) лицами по вопросам совершения в отношении них юридически значимых действий (например: получение лицензии) и предоставления государственных (муниципальных) публичных услуг.

***Пример:*** *210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривает, что многие документы, необходимые для оказания госуслуг, ОИВ должны запрашивать не от заявителя, а посредством системы межведомственного взаимодействия.*

*При этом установлено, что заявитель вправе представить такие документы сам (Так сказать, для ускорения процедуры). Если мы в административном регламенте пишем что заявитель* ***вправе*** *представить эти документы, а в основаниях для отказа в предоставлении услуги потом пишем «отсутствие документов», не поясняя, или, того хуже, «непредставление заявителем документов», то мы и будем злоупотреблять его правом представить либо не представить документы.*

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

Коррупциогенность создает использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых в российском законодательстве, допускающих различные трактовки и проч. Обозначение различными терминами одного явления может искажать смысл положений законов и даже Конституции РФ

*ПРИМЕР: «…****не подлежат приему документы,*** *представляемые для получения субсидий,* ***с серьезными повреждениями,*** *не позволяющими однозначно истолковать их содержание».*

Определение **«серьезные повреждения»** носит оценочный характер, и в случае, если критерии «серьезности» не указаны в данном нормативном правовым актом, и в тексте отсутствует ссылка на иной НПА, в котором эти критерии приведены, мы можем говорить, что приведенное положение содержит неустоявшееся понятие, то есть коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «в» пункта 4 Методики.

**ВАЖНО!** Перечисленные коррупциогенные факторы зачастую могут переплетаться, из-за чего одно и то же положение НПА при проведении АЭ может быть квалифицировано как содержащее несколько коррупциогенных факторов.