

Срд, 4 Май 2022 14:04

## Метод.рекомендации по устранению в НПА коррупциогенных факторов



От: Адм-правовой отдел Минприроды РА <forest04\_ok@mail.ru>

Кому: "отдел обеспечения экологической безопасности; отдел недропользования и водных отношений" <mpr\_ra@mail.ru>, Отдел туристско- рекреационной и санаторно-курортной деятельности <turizm-ra@yandex.ru>, отдел экономики и финансов <forest04\_ecofin@mail.ru>, "Отдел охраны и защиты леса, воспроизводства лесов" <ozl04@mail.ru>, Отдел организации лесопользования и государственного лесного реестра <forest04\_use@mail.ru>, Отдел федерального государственного лесного и пожарного надзора в лесах <goskontrol04@mail.ru>, Кудрявцева Е.Н. <mpr\_law@mail.ru>

Уважаемые коллеги!

Направляем для применения в работе и использовании при подготовке проектов нормативных правовых актов методические рекомендации по выявлению и способам устранения наиболее часто встречающихся в нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов, разработанные Государственно-правовым управлением Аппарата Главы РА, Председателя Правительства РА и Правительства РА.

--

Административно-правовой отдел Минприроды РА

- Методические рекомендации по антикоррупционной экспертизе для ОИВ РА (2022).docx
- письмо.pdf



**ПРАВИТЕЛЬСТВО  
РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ**

**АЛТАЙ РЕСПУБЛИКАНЫН  
БАШКАРУЗЫ**

В.И. Чаптынова ул., д. 24, г. Горно-Алтайск, 649000; тел. (38822) 2-31-66; факс (38822) 2-87-28;  
e-mail: pochta@apra.gornu.ru; https://www.altai-republic.ru

28.04.2022 № 1098/СП  
На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Руководителям исполнительных  
органов государственной власти  
Республики Алтай (по списку)

На официальный адрес электронной почты Вашего исполнительного органа государственной власти Республики Алтай направлены разработанные Государственно-правовым управлением Аппарата Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай методические рекомендации по выявлению и способам устранения наиболее часто встречающихся в нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов для использования в работе.

Заместитель Председателя Правительства  
Республики Алтай, руководитель  
Аппарата Главы Республики Алтай, Председателя  
Правительства Республики Алтай  
и Правительства Республики Алтай

М.Ю. Маргачёв

Селищева Наталья Николаевна, отдел правовой экспертизы Государственно-правового управления Аппарата Главы и Правительства Республики Алтай, заместитель начальника, (38822) 2-79-82 (вн.:1187), selischeva@apra.gornu.ru



## **Методические рекомендации по выявлению и способам устранения наиболее часто встречающихся в нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов**

Настоящие Методические рекомендации по выявлению и способам устранения наиболее часто встречающихся в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов (далее – Методические рекомендации) разработаны Государственно-правовым управлением Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай для оказания методической помощи органам исполнительной власти Республики Алтай в целях оперативного выявления и своевременного устранения в процессе нормотворчества коррупциогенных факторов, встречающихся в нормативных правовых актах и их проектах (далее - НПА).

### **I. Правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы**

При проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов необходимо руководствоваться следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ);
- 2) Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ);
- 3) Закон Республики Алтай от 5 марта 2009 года № 1-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Алтай»;
- 4) Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- 5) постановление Правительства Республики Алтай от 24.06.2010 N 125 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай и проектов нормативных правовых актов Республики Алтай, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти Республики Алтай, и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Алтай».

При проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов также могут быть использованы Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с

иллюстрацией на конкретных примерах), одобренные на заседании Научно-технического совета НЦПИ при Минюсте России 29 ноября 2016 года (протокол № 4/16 от 29 ноября 2016 года).

## **II. Анतिकоррупционная экспертиза. Коррупциогенные факторы.**

*Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов).*

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона № 172-ФЗ *коррупциогенными факторами* являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

*Объектом антикоррупционной экспертизы являются общественные отношения, на регулирование которых направлен исследуемый в целях выявления коррупциогенных факторов правовой акт или его проект.*

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее - Методика), **коррупциогенные факторы делит на две группы.**

**К первой группе относятся коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:**

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

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

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

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного

самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

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

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

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

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

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

**Ко второй группе** относятся коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

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

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

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

### **III. Рекомендации по выявлению и устранению коррупциогенных факторов в правовых актах**

Большая часть правовых актов содержит коррупциогенные факторы. Практически треть от общего количества выявленных коррупциогенных факторов составили коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил - широта дискреционных полномочий, предусмотренные подпунктом «а» пункта 3 Методики.

**1. Дискреционные полномочия** - совокупность прав и обязанностей

органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность *по своему усмотрению* определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения (управленческого, юрисдикционного и т.д.) либо возможность выбора *по своему усмотрению* одного из нескольких вариантов решений, предусмотренных нормативным правовым актом.

При анализе широты дискреционных полномочий необходимо анализировать:

### ***1.1 Сроки принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности***

При проведении антикоррупционной экспертизы эксперту необходимо учитывать, что определены следующие разновидности рассматриваемого коррупционного фактора:

#### **1.1.1. Отсутствие срока принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности.**

В НПА всегда должны быть установлены сроки принятия решений (совершения действий) субъектом правоприменительной деятельности в отношении граждан и организаций. В случае, если процесс принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности имеет длящийся характер, в НПА должны быть предусмотрены этапы его принятия (совершения) с указанием конкретных сроков. При этом запрещается использовать такие формулировки, как «разумный срок», «соответствующий срок», «установленные сроки» (без указания на норму, которой они установлены) и другие аналогичные, неопределенные формулировки. При этом нужно учесть, что НПА не могут содержать сроки действия документов (например справки, выписки и т.д.), в случае, если полномочия органов местного самоуправления по установлению таких сроков прямо не закреплены законодательством.

**Пример:** Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 23.09.2015 № 32-АПГ15-5 оставлено без изменения решение Саратовского областного суда от 25.05.2015, которым было удовлетворено заявление о признании недействующим в части Закона Саратовской области от 02.08.2012 № 123-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области». *Как следует из содержания указанной нормы, сроки совершения соответствующим уполномоченным государственным органом перечисленных действий установлены не во всех случаях.*

*В частности, не установлены сроки, в течение которых должны быть совершены действия по организации формирования специализированного государственного жилищного фонда области.*

#### **1.1.2. Возможность увеличения продолжительности сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности на неопределенный период либо без установления четких условий продления сроков.**

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

1.1.3. Установление неоправданно широкого временного диапазона принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности.

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

а) в НПА отсутствует перечень последовательных действий (этапов), направленных на получение конкретного результата по оказанию нормативных услуг гражданам и организациям;

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

Пример: «Акт о выборе участка оформляется в течение двух месяцев.»

«Срок действия договора устанавливается в конкурсной документации, утверждаемой уполномоченным органом, и не может быть менее пяти и более десяти лет.»

Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 08.06.2016 № 67-АПГ16-1 оставлено без изменения решение Новосибирского областного суда от 27.01.2016, которым удовлетворено заявление о признании недействующим пункта 5 Порядка определения специализированных организаций, осуществляющих перемещение на специализированную стоянку, хранение и возврат задержанных транспортных средств на территории Новосибирской области, утвержденного постановлением Правительства Новосибирской области от 20.07.2015 № 266-п, поскольку в нем не установлены критерии, которыми министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области руководствуется при определении срока действия договора.

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

В НПА 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.

## **1.2. Условия принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности**

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

1) отсутствие в НПА 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 НПА, регулирующих те же отношения;

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

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

Два последних случая могут также свидетельствовать о наличии коррупциогенного фактора – отсутствие или неполнота административных процедур (отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления, их должностными лицами, определенных действий либо одного из элементов такого порядка).

Данные коррупционные факторы устраняются одним из следующих способов:

а) восполнением правового пробела;

б) установлением конкретного срока принятия нормы (порядка), в отношении которых имеется ссылка;

в) отсрочкой момента вступления в силу положений НПА, которыми предусмотрена отсылочная норма, - до принятия соответствующего порядка (нормы).

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

*«Денежное содержание муниципальному служащему органом местного самоуправления города К. устанавливается и выплачивается в порядке, установленном специальным муниципальным правовым актом.»;*

*«Установить, что условия о порядке выплаты ежемесячного денежного поощрения муниципальным служащим вводятся в действие с момента вступления в силу соответствующего решения Думы города, устанавливающего критерии оценки эффективности и результативности деятельности муниципальных служащих органов местного самоуправления и порядок из применения.».*

Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 12.04.2017 года № 31-АПГ17-3 отменено решение Верховного Суда Чувашской Республики от 01.12.2016 и признании недействующим абзаца седьмого пункта 3.5.144 решения Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 14.06.2012 года № 625 «О местных нормативах градостроительного проектирования «Градостроительство. Планировка и застройка Чебоксарского городского округа» (в редакции решения Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 18.06.2015 года № 2003) в связи с тем, что в решении Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики отсутствует ясность, какие нормы права необходимо применять в той или иной ситуации.

Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 16.11.2016 № 20-



АПГ16-24 оставлено без изменения решение Верховного суда Республики Дагестан от 15.08.2016, которым удовлетворено административное исковое заявление о признании недействующими в части Нормативных требований по формированию структуры центральных аппаратов органов исполнительной власти Республики Дагестан, утв. постановлением Правительства Республики Дагестан от 31.03.2010 № 80, *вследствие наличия неопределенных условий для принятия решения об увеличении количества заместителей руководителя, а следовательно содержит норму, неопределенную по своему содержанию и допускающую неоднозначное толкование при правоприменении в части оценки обоснованности обращения руководителя и признания направлений деятельности органа исполнительной власти в качестве "ключевых"*.

### **1.3. Наличие дублирующих полномочий субъектов правоприменительной деятельности**

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

1) установление в НПА дублирующих полномочий разных субъектов правоприменительной деятельности:

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

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

Пример: *«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.

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

### **! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.**

При анализе правового акта **на наличие широты дискреционных полномочий** необходимо удостовериться, что в правовом акте:

1) установлены разумные и конкретные временные периоды для принятия решения должностным лицом (органом) с разбивкой на этапы;

2) отсутствует возможность для уполномоченных органов и их должностных лиц приостановления или продления сроков на **неопределенный срок** или по **неопределенным** основаниям;

- 3) содержится *исчерпывающий* перечень вариантов принятия решения (совершения действия) уполномоченным органом и его должностными лицами;
- 4) указаны условия (основания) принятия уполномоченным органом и его должностными лицами «отрицательного» решения (совершения действия);
- 5) отсутствует дублирование полномочий, в том числе по принятию решений, контрольных, полномочий по обжалованию действий нижестоящих органов и должностных лиц и др.

**! 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.

*Пример:* Семьям, имеющим трех и более несовершеннолетних детей, предоставляются льготы по оплате за содержание ребенка в МОУ в размере **не более 10%** затрат на содержание ребенка в МОУ при предоставлении подтверждающих документов.

**Способ устранения коррупциогенного фактора:**

- исключить слова «не более»;
- прописать основания для разграничения предоставления льгот в размере 5, 7, 10%.

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

Необходимо обращать внимание на наличие в проекте правового акта словосочетаний аналогичных «возможно», «допускается», «могут создаваться», «могут оказывать содействие», «могут выделяться средства», «могут предоставляться дополнительные льготы», «могут использоваться различные формы поощрения», «могут быть представлены к награждению».

Это касается любых видов полномочий – регистрационных, разрешительных, контрольных, юрисдикционных и нормотворческих.

Допущение вышеуказанных формулировок в НПА неизбежно приводит к наличию коррупциогенного фактора, указанного в подпункте «б» пункта 3 Методики.

Следует учитывать, что если нормативный правовой акт, обладающий большей юридической силой, устанавливает обязанность субъекта правоприменительной деятельности совершить действие или воздержаться от него, а в НПА применительно к этому же правоотношению используется формула «вправе» - это должно рассматриваться как противоречие

законодательству и являться предметом для правовой экспертизы.

**Пример:** «Перед заключением договора о целевом обучении по решению руководителя органа местного самоуправления может быть осуществлена проверка достоверности и полноты персональных данных и иных сведений, включенных в документы, представленные гражданином.»

Решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 18.04.2016 по делу № За-23/16 признаны частично недействующими части 8, абзацы 1 и 2 части 9 статьи 24.1 Закона Республики Саха (Якутия) от 11.07.2007 480-З № 975-III "О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия)", поскольку в них определена компетенция органов местного самоуправления (их должностных лиц) в форме диспозитивного установления возможности совершения действий в отношении граждан (по формуле "вправе").

### **! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.**

Обращать внимание на наличие в проекте словосочетаний, которые устанавливают возможность необоснованного совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) тех или иных действий в отношении граждан и организаций.

**Примеры:** «Органы исполнительной власти Республике Алтай вправе запрашивать иные документы, не указанные в настоящем Постановлении.»

**Нельзя:** «В случае смерти гражданина, орган исполнительной власти вправе требовать предоставления доказательств этого факта.»

**Можно:** «В случае смерти гражданина, в орган исполнительной власти предоставляется справка о смерти.»

### **! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:**

Устранение из проекта правового акта слов «могут», «вправе», «возможно» и т.п. в части установления полномочий (компетенции) органов государственной власти.

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

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

«Для предоставления государственной услуги заявитель представляет в министерство следующие документы: справку налоговых органов о состоянии

расчетов по налогам, сборам, пеням и штрафам организаций и индивидуальных предпринимателей - в подлиннике в одном экземпляре.»

Решением Архангельского облсуда от 28.04.2015 № 3-107/2015 признан противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу подпункт 4 пункта 14 Административного регламента предоставления государственной услуги по переоформлению лицензий на пользование участками недр местного значения в Архангельской области, утвержденного постановлением министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области от 21 мая 2012 года № 11п, поскольку условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией не подлежат пересмотру, порядок переоформления лицензии не должен быть более строгим, чем для заявителей, претендующих на первичное получение лицензии. В рассматриваемом аспекте подпункт 4 пункта 14 Административного регламента устанавливает выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органа государственной власти (его должностных лиц).

**4. Коррупциогенный фактор чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества** характеризуется наличием бланкетных и отсылочных норм, приводящих к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Обычно на наличие данного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта бланкетные нормы, т.е. нормы, предоставляющие органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты и т.п. Наличие нормативных отсылок к другим актам создает условия, при которых субъекты правоприменения могут действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Коррупциогенность также увеличивается, если имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме либо к еще не принятым законам или иным нормативным правовым актам. При этом отсылочной считается норма, которая содержит отсылку на конкретную статью того же или иного нормативного правового акта.

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

Пример: «При установлении вины получателя в возникновении очага особо опасных болезней животных возмещение собственнику животных и (или) продуктов животноводства стоимости изъятых животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных заболеваний не производится».

Согласно ст. 19 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», порядок изъятия животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации

очагов особо опасных болезней животных устанавливается Правительством РФ. В соответствии с п. 10 Правил отчуждения животных и изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.05.2006 № 310 «Об отчуждении животных и изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных», основанием для возмещения ущерба, понесенного гражданами и юридическими лицами в результате отчуждения животных или изъятия продуктов животноводства, является наличие у них: - соответствующего Акта об отчуждении и изъятии; - копии решения руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта РФ об организации и проведении отчуждения животных и изъятия продуктов животноводства.

Указанные выше Закон РФ и Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ, не содержат каких-либо запретов и ограничений для реализации прав граждан и юридических лиц на возмещение ущерба, понесенного ими в результате отчуждения животных или изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных.

Ограничивать права граждан и юридических лиц подзаконным актом субъекта РФ недопустимо.

Вина может быть установлена в ходе гражданского или уголовного судопроизводства, при производстве по делам об административных правонарушениях. Анализ смысла правовых норм Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.05.2006 № 310 «Об отчуждении животных и изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных», позволяет сделать вывод о том, что возмещение материального ущерба при любых обстоятельствах в данном случае направлено на обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан.

Установление ограничений и запретов на возмещение ущерба, понесенного собственниками в результате отчуждения животных или изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных, может привести к созданию ситуации, опасной для жизни и здоровья граждан.

**Рекомендации:** приведенная норма подлежит исключению.

5. Коррупциогенный фактор принятие нормативного правового акта за пределами компетенции характеризуется нарушением компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Под компетенцией понимается круг вопросов, в пределах которых государственные и муниципальные органы реализуют государственные и муниципальные функции, наделяются правами и обязанностями (полномочиями).

Показательным примером в данном случае является следующая ситуация.

Пример 1: *Гражданин обратился в суд с заявлением о признании*

противоречащей федеральному законодательству и недействующей нормы Закона Томской области, устанавливающей административную ответственность за распитие пива в общественных местах.

Верховный суд при рассмотрении дела определил, что установление субъектом РФ административной ответственности по вопросу, имеющему федеральное значение, за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральным законом, вопреки требованиям статьи 1.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях противоречит Федеральному закону.

Административная ответственность за распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах установлена ст. 20.20 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации (Определение СК по гражданским делам Верховного суда РФ от 14.09.2005 № 88-Г05-8).

Пример 2: «Для целей настоящего Положения используются следующие понятия и термины:

Заработная плата - ...;

Система оплаты труда - ...;

Тарифная ставка - ...;

Базовый оклад - ...»

Учитывая, что указанные понятия установлены Трудовым кодексом РФ, приведенный для примера подзаконный акт принят за пределами компетенции.

### **! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.**

При анализе правового акта необходимо помнить, что нормотворческая деятельность должна осуществляться в пределах компетенции, т.е. нормотворческий орган не вправе выходить за рамки вопросов сферы правоотношений, которые определены в его статутном акте (законе, подзаконном акте, положение, уставе и прочее).

### **! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:**

В целях недопущения в правовом акте такого коррупциогенного фактора, как принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, рекомендуется более тщательно уяснить компетенцию органа местного самоуправления по регулированию указанных в проекте правоотношений еще на стадии подготовки проекта правового акта (правовое основание принятия проекта правового акта, обосновывающее полномочия органа местного самоуправления по регулированию всех вопросов, указанных в проекте).

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

Когда устранение законодательного пробела осуществляется по инициативе нижестоящего нормотворческого органа на уровне подзаконного регулирования и без официального делегирования законом таких полномочий. Путем подзаконного регулирования устанавливаются новые обязательные правила поведения (административные процедуры, компетенция правоприменителя по их реализации и т.д.), которые в условиях отсутствия закона фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений. Недостаточность норм, которые регламентируют компетенцию нормативных органов и их должностных лиц (права, обязанности, цели, задачи и основные направления их деятельности), создает возможность для произвольной трактовки их полномочий, позволяет им самостоятельно устанавливать объем своих прав и обязанностей, принимать произвольные решения, вторгаться в компетенцию уполномоченных органов и их должностных лиц, руководителей коммерческой или некоммерческой организации.

Орган исполнительной власти нарушает законодательство о коррупции, когда устанавливает нормативное регулирование сферы деятельности, которая: не подлежит нормативному регулированию; в настоящий момент не урегулирована на законодательном уровне; вовсе не относится к компетенции конкретного правотворческого органа.

**Пример:** «В случае если наниматель, занимающий жилое помещение, являющееся предметом договора коммерческого найма, не обеспечен иным жильем в муниципальном образовании поселок Томилино, с ним после издания распоряжения администрации поселка Томилино об исключении занимаемого нанимателем жилого помещения из жилищного фонда коммерческого использования заключается договор социального найма занимаемого им жилого помещения. С момента заключения договора социального найма к отношениям по пользованию данным жилым помещением применяются нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма.»

Определением Московского областного суда от 10.02.2011 по делу № 33-2839 признано недействующим в части решение Совета депутатов городского поселения Томилино от 17.11.2006 года N 21/2 "Об утверждении Положения о порядке и условиях найма (коммерческого найма) жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности поселка Томилино", поскольку устанавливаются общеобязательные правила поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона, то есть заполняются законодательные пробелы при помощи подзаконного акта в отсутствие законодательной делегации

соответствующих полномочий.

.7. На втором месте наиболее часто встречающихся коррупциогенных факторов стоит **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 (подпункт «ж» пункта 3 Методики).

Коррупциогенный фактор «отсутствие или неполнота административных процедур» означает отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Административная процедура представляет собой закрепленный в правовом акте 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).

**Примеры:** «Учреждение ведет реестр выданных заключений и предоставляет содержащуюся в нем информацию». В данном примере отсутствует порядок и сроки предоставления информации из реестра выданных заключений. **Рекомендации:** установить порядок и сроки предоставления информации из реестра выданных заключений, либо указать ссылку на нормативный правовой акт, устанавливающий соответствующие административные процедуры».

*«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.»

### **! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы**

При анализе правового акта на возможность отсутствия или неполноты административных процедур необходимо удостовериться, что в правовом акте:

1) установлены сроки принятия решения (совершения действия) должностными лицами;

2) определено начало исчисления срока принятия решения (совершения действия);

3) сумма сроков каждой составляющей процедуры равна общему сроку принятия решения (совершения действия), включая, например, сроки передачи документов из одного структурного подразделения в другое;

4) прослеживается последовательность административных процедур и их взаимосвязь между собой.



## **! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:**

абзац изложить в следующей редакции:

«Уполномоченный орган принимает решение о признании гражданина нуждающимся в жилом помещении или об отказе в признании гражданина нуждающимся в жилом помещении (далее - решение) в течение 30 дней со дня поступления заявления и направляет решение заявителю не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия решения.»

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

Конкурсные (аукционные) процедуры применяются для регулирования государственно-служебных отношений (при назначении на должности), имущественных отношений (предоставление, распределение, выделение бюджетных средств, производственных, природных ресурсов, имущества или имущественных прав) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам с участием Российской Федерации, субъектов РФ или нормативных образований.

Так, продаже муниципального имущества, поступлению на муниципальную должность, закупке товаров, работ, услуг практически всегда предшествует конкурс. В то же время следует учитывать, что если в нормативном правовом акте отсутствуют конкурсные процедуры, когда на получение определенного права претендует несколько лиц, то риск коррупциогенных проявлений увеличивается.

**Примеры:** *«При недостаточности ресурсов (трудовых, материальных) имеющихся в распоряжении медицинской организации, включенной в перечень, согласно приложению № 1 к настоящему Положению, необходимых для самостоятельного предоставления услуг по изготовлению и ремонту 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».*

Заключение договора предполагает наличие нескольких юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на указанный вид деятельности, претендующих на предоставление права на заключение договора. Выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование конкурса (аукциона) способно снизить вероятность субъективного подхода должностного лица. **Рекомендация:** предусмотреть конкурсную процедуру для заключения договоров.

*«Ленинградское областное государственное унитарное предприятие "Недвижимость" и государственное бюджетное учреждение здравоохранения Ленинградская областная клиническая больница наделяются полномочиями по выполнению работ или оказанию услуг для нужд органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов Ленинградской*

области».

Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 28.06.2017 № 33-АПГ17-6 оставлено без изменения решение Ленинградского областного суда от 07.03.2017, которым была признана недействующей статья 17 областного закона Ленинградской области от 09.12.2016 № 90-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» ввиду необоснованного установления исключения из общих правил и отказа от конкурсных (аукционных) процедур.

**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.

Под *нормативными коллизиями* понимаются расхождения или противоречия между отдельными нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления компетентными органами и должностными лицами своих полномочий. Коллизией правовых норм признается полное или частичное противоречие их содержания.

**Пример:** *Внутреннее противоречие друг другу* пункта 15.1 и пункта 15.3 Административного регламента (установление ответственности за одно и то же деяние контрольных финансовых органов и главы органа местного самоуправления). Такое противоречие является *коррупциогенным фактором*, выраженным в соответствии с подпунктом «и» пункта 4 Методики в нормативной 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).

Согласно определению Верховного Суда РФ от 24.06.2015 года № 71-АПГ15-3 отменено решения Калининградского областного суда от 03.02.2015 и удовлетворено заявления о признании недействующими частей 1, 2, 3, 5 статьи 73 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» (в редакции Закона Калининградской области от 20.02.2014 года №300), в которых предусматривалась административные правонарушения, за которые КоАП РФ ответственность уже предусмотрена.

**Ко второй группе** коррупциогенных факторов, установленных Методикой, относятся положения нормативных нормативно-правовых актов, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Закрепление в нормативно-правовых актах данных требований возможно

при наличии завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. В то же время следует учитывать, что установление в нормативных правовых актах запретов, ограничений, усложняющих и препятствующих реализации прав и законных интересов заявителей, создают условия для совершения коррупционных действий.

**10. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права**, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «а» пункта 4 Методики).

**! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.**

При анализе правового акта на наличие завышенных требований к лицу для реализации принадлежащего ему права необходимо учесть, что:

1) неопределенные требования – требования, содержащие неясные, неконкретные условия реализации участником правоотношений его прав (например, предоставление справки, выдача которой не входит в компетенцию какой-либо конкретной организации);

2) трудновыполнимые требования – требования, предполагающие дополнительные физические, моральные или материальные затраты для участника правоотношений (например, устанавливающие предоставление не предусмотренных нормативными правовыми актами документов);

3) обременительные требования – требования, затрудняющие прохождение административных процедур и получения конечного результата оказания муниципальной услуги (например, необходимость предоставления гражданином информации, которая находится в распоряжении органа местного самоуправления).

**Пример:**

*В целях получения муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка» заявитель направляет заявление в администрацию, к которому прилагаются следующие документы:*

*1) заверенная копия кадастрового паспорта земельного участка;*

*2) материалы действующей (актуализированной) топографической съемки в масштабе 1:500 земельного участка на бумажном и электронном носителях;*

*3) каталог координат земельного участка;*

*4) заверенная копия правоустанавливающего документа на земельный участок.*

Определением Верховного суда Российской Федерации от 27 марта 2013 года № 6-КГ 12-11 в соответствии со статьями 43 и 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации признаны незаконными требования администрации о предоставлении кадастрового паспорта земельного участка и материалов действующей (актуализированной) топографической съемки

территории земельного участка в местной системе координат на бумажном и электронном носителях, так как нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, регулирующие отношения, возникшие между заявителем и органом местного самоуправления, не предусматривают обязанность гражданина обосновать цель истребования градостроительного плана, предоставить иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

**! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:**

положение акта изложить в следующей редакции:

«В целях получения муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка» заявитель направляет в администрацию заявление, к которому прилагается копия паспорта.»

**11. Злоупотребление правом заявителя** органами местного самоуправления (их должностными лицами) заключается в отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций. Проявляется это, когда заявителю предоставляется право выбрать способ совершения действий в ходе прохождения административной процедуры. Недопустимо также согласование с заявителем сроков получения услуги или перечня документов, необходимых для получения той или иной услуги, и т. п.

**Пример:** «Для получения субсидий заемщик предоставляет в Комитет следующие документы: а) заявление о предоставлении субсидии; б) расчет размера субсидий по форме, устанавливаемой Комитетом, подписанный заемщиком и банком (в 2-х экземплярах) и в сроки, устанавливаемые Комитетом по согласованию с заемщиком».

Предоставление заявителю права свободного выбора сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации после вступления в административное правоотношение, создает возможности дискреционного поведения государственных служащих. **Рекомендации:** изложить в следующей редакции: «Для получения субсидий заемщик предоставляет в Комитет следующие документы: а) заявление о предоставлении субсидии; б) ежемесячно расчет размера субсидий по форме, устанавливаемой Комитетом, подписанный заемщиком и кредитной организацией (в 2-х экземплярах) и в сроки, устанавливаемые Комитетом».

**12.** По правилам юридической техники термины, используемые в сфере правовых отношений, должны обладать конкретной смысловой определенностью. Любой нормативный правовой акт необходимо оценивать с позиций определенности, четкости и ясности изложения формулировок и терминов. **Юрико-лингвистическая неопределенность** встречается в тех правовых актах, где употребляются неустоявшиеся, двусмысленные термины и категории оценочного характера. В некоторых случаях в нормах используют

понятия, которые не имеют широкого использования и, как правило, создают трудности при применении данных норм.

Пример: «В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения расследований на основании мотивированного предложения должностных лиц, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем Инспекции, но не более чем на 20 рабочих дней, в отношении малых предприятий, микропредприятий не более чем на 15 часов;».

Формулировка «в исключительных случаях» является формулировкой оценочного характера, с неясным, неопределённым содержанием, допускающими различные трактовки. Рекомендации: установить исчерпывающий (закрытый) перечень случаев, при наступлении которых срок выездной плановой проверки продляется. В случае невозможности установления закрытого перечня исключительных случаев необходимо указать их признаки, характеристики, условия, при наличии которых срок продляется (например, удалённость места фактического осуществления деятельности субъекта проверки более чем на ... км, площадь проверяемых помещений превышает ... кв.м. и т.д.).

Анализ судебной практики показывает о наличии многочисленных примеров, когда нормативный правовой акт либо его отдельные положения были признаны недействующими федеральному законодательству также и в связи с наличием коррупциогенных факторов, определенных Методикой (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2014 года № 58-АПГ14-3, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2014 года № 58-АПГ14-2, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2014 года № 1-АПГ13-13, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2013 года № 74-АПГ13-14).

Так, согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2014 года № 58-АПГ14-3 прокурор Хабаровского края обратился в суд с заявлением о признании недействующим абзаца 19 пункта 4 Положения о межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденное постановлением губернатора Хабаровского края от 12 сентября 2013 года № 81 (далее - Положение), согласно которому заседания межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - Комиссия) проводятся **по мере необходимости**, ссылаясь на то, что оспариваемая норма не отвечает критерию формальной определенности правовой нормы, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом (части 1, 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации), что может

повлечь коррупционные проявления со стороны правоприменителя и представляет собой коррупциогенные факторы, установленные подпунктом «а» пункта 3 (широта дискреционных полномочий - неопределенность сроков принятия решения) и подпунктом «в» пункта 4 (юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов) Методики.

Согласно определению Верховного суда, оспариваемый абзац 19 пункта 4 Положения, предусматривающий, что заседание Комиссии проводятся *по мере необходимости*, не отвечает критерию формальной определенности правовой нормы, поскольку из его положений невозможно определить срок либо периодичность заседания Комиссии, а, соответственно, и дачи ею истребуемого заключения. Неопределенность стандарта деятельности, произвольный характер организации деятельности как органов государственной власти при решении вопросов собственной компетенции, так и создаваемых ими структур (комиссий, комитетов, иных подразделений), призванных осуществлять юридически значимые действия, недопустим, не соответствует целям и назначению деятельности органов государственной власти в целом и в сфере оказания государственных услуг населению, в частности.

Кроме того, само по себе содержание понятия «мера необходимости» в оспариваемом нормативном правовом акте либо в иных региональных нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в данной сфере, не раскрывается, что объективно не позволяет должностным лицам, в том числе обеспечивающим деятельность межведомственной комиссии, определенно и единообразно толковать и применять указанную норму, а гражданам, чьи вопросы находятся на разрешении, иметь гарантии полноценного и своевременного рассмотрения их заявлений, поскольку указанной нормой не гарантированы сроки, достаточные для всестороннего и объективного рассмотрения материала и принятия комиссией обоснованного решения, а проведение заседаний «по мере необходимости» может толковаться как по мере накопления достаточного количества заявлений граждан либо не реже одного раза в какой-либо период (месяц, квартал, полугодие), либо иным образом.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлениях от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 21 января 2010 года № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

В соответствии с пунктом 35 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике

рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»:

проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным;

если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения;

вместе с тем нормативный правовой акт не может быть признан недействующим, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускают придаваемое им при правоприменении толкование.