Методические рекомендации для органов местного самоуправления по порядку проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)

[Для печати](http://www.r-19.ru/mainpage/authority/comitets/pravo/documents/doklady/11242.html)

[Обычный вид](http://www.r-19.ru/mainpage/authority/comitets/pravo/documents/doklady/11242.html) [Распечатать](http://www.r-19.ru/mainpage/authority/comitets/pravo/documents/doklady/11242.html)

**Занковец Юлия Владимировна,  
главный специалист отдела организации взаимодействия  
Государственного правового комитета Республики Хакасия**

**Доклад  
«Методические рекомендации для органов местного самоуправления по порядку проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)»**

Согласно Национальному плану противодействия коррупции, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»,коррупция рассматривается как одна из угроз безопасности РФ, в связи с этим разработка мер по противодействию коррупции и реализация таких мер становятся настоятельной необходимостью.

В силу пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее –Федеральный закон «О противодействии коррупции») к числу основных мер по профилактике коррупции относится антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

Учитывая важное место, которое занимает институт антикоррупционной экспертизы в реализации государственной политики,направленной на противодействие коррупции, а также его относительную новизну и отсутствие единообразной практики его применения среди муниципальных образований Республики Хакасия, Государственный правовой комитет Республики Хакасия считает необходимым подробно рассмотреть вопросы, касающиеся правовых основ, а также методики проведения антикоррупционной экспертизы органами местного самоуправления.

**I. Основные требования федерального законодательства,предъявляемые к проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов.**

1. **Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы органами местного самоуправления**

Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения закреплены Федеральным законом от 17 июля 2009 года №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе»).

Частью 1 статьи 3, данного Федерального закона установлен перечень субъектов, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). К ним, в том числе, отнесены органы местного самоуправления и их должностные лица. Часть 4этой же статьи закрепляет объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) для данных органов – это принятые ими нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов).

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» в качестве одного из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) закреплена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Из указанных положений федерального законодательства следует, что проведение антикоррупционной экспертизы является обязанностью не только специализированных органов государственной власти федерального и регионального уровней, но и всех органов и организаций, принимающих нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов), в том числе и муниципальных.

Вместе с тем, необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» в качестве меры по профилактике коррупции рассматривается антикоррупционная экспертиза **правовых** актов и их проектов, в то время, как в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе» говорится исключительно о **нормативных правовых** актах и их проектах.

Общеизвестно,что термины «правовой акт» и «нормативный правовой акт» не идентичны друг другу,и действующее федеральное законодательство и сложившаяся судебная практика содержат существенные признаки, отличающие указанные виды актов друг от друга. В то же время, у них имеются и общие признаки, характерные для них в целом, в связи, с чем можно говорить о том, что термин «правовой акт» включает себя понятие нормативного правового акта, одновременно являясь более широким по своему содержанию, так как к правовым актам относятся не только акты, носящие нормативный правовой характер, но и все остальные акты (далее – ненормативные правовые акты).

Таким образом, системное толкование норм двух указанных федеральных законов позволяет сделать вывод о том, что антикоррупционная экспертиза ненормативных правовых актов может иметь место, однако законодательно не установлены обязательность и порядок ее проведения. Учитывая это, а также то, что статья 2 Федерального закона«О противодействии коррупции» в качестве составляющей правовой основы противодействия коррупции включает и муниципальные правовые акты, решение вопросов о необходимости такой экспертизы и о порядке ее проведения в конкретном муниципальном образовании относится к компетенции самого муниципального образования.

Также заслуживает внимания тот факт, что Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе» установлена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы только**проектов** нормативных правовых актов.Вместе с тем, в нем отсутствует норма, закрепляющая обязательное проведение экспертизы уже действующих нормативных правовых актов.

Исходя из этого, органы местного самоуправления обязаны организовать антикоррупционную экспертизу проектов принимаемых ими нормативных правовых актов. Неисполнение данного требования будет являться нарушением закона. При этом, непроведение антикоррупционной экспертизы уже действующих нормативных правовых актов таким нарушением являться не может.

Вместе с тем, не следует халатно относиться к данному вопросу, так как в настоящий момент существует большое количество действующих муниципальных правовых актов,до введения в действие которых их антикоррупционная экспертиза не проводилась,а, следовательно, не выявлялись и не устранялись коррупциогенные факторы, которые могут в них присутствовать и способствовать коррупционным проявлениям.

В данном случае необходимо учитывать, что пункт 6 статьи 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» одним из принципов противодействия коррупции в Российской Федерации провозглашает приоритетное применение мер по предупреждению коррупции, к которым, в том числе, относится и антикоррупционная экспертиза правовых актов. Кроме того, в соответствии с пунктом 5, подпунктом«р» пункта 8 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 (далее – Национальная стратегия) ее целью является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российской обществе и в качестве одного из направлений реализации стратегии определяется совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и повышение ее результативности.

Таким образом, проведение органами местного самоуправления антикоррупционной экспертизы принимаемых ими нормативных правовых актов, наряду с экспертизой проектов таких актов, является необходимым условием реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

2.**Правовые основы организации антикоррупционной экспертизы на местном уровне**

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится органами, организациями,их должностными лицами - в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации,органов местного самоуправления.

Таким образом, в силу прямого указания федерального закона, каждый орган местного самоуправления, наделенный полномочием по принятию нормативных правовых актов, должен установить собственный порядок проведения антикоррупционной экспертизы.

В этой связи необходимо обратить внимание на то, что согласно требованию федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» (ч. 4 ст. 3) органы,организации и их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) **при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.**

Исходя из этого рекомендуется в едином правовом акте органа местного самоуправления урегулировать порядок проведения правовой экспертизы и антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Отдельными нормами такого акта следует урегулировать порядок проведения антикоррупционной экспертизы уже действующих нормативных правовых актов органа местного самоуправления, в том числе порядок проведения мониторинга их применения.

**3. Объекты антикоррупционной экспертизы, проводимой органами местного самоуправления**

Как ранее уже было сказано, Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе»закрепляя объекты антикоррупционной экспертизы для органов местного самоуправления, определил в качестве таковых принятые ими нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов).

Согласно абзацу семнадцатому части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»(далее – Федеральный закон «О местном самоуправлении), муниципальный правовой акт - решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Вместе с тем, не все муниципальные правовые акты подлежат антикоррупционной экспертизе в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе, а лишь те, которые носят нормативный правовой характер.

В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона Республики Хакасия от 03.10.2008 №47-ЗРХ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Хакасия»под муниципальным нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, устанавливающий правовые нормы(правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Таким образом, для решения вопроса о проведении антикоррупционной экспертизы в отношении конкретного муниципального правового акта необходимо выяснить следующее:

а)издан ли акт органом местного самоуправления (должностным лицом местного самоуправления). При решении данного вопроса необходимо руководствоваться частью 1 статьи 34 Федерального закона «О местном самоуправлении» которая относит к органам местного самоуправления представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию(исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В свою очередь, должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления(абз. 14 ч. 1 ст. 2 данного федерального закона);

б)устанавливает ли акт правовые нормы (правила поведения). В данном случае, необходимо установить носит ли акт обязательный характер. Акты, рекомендательного характера не являются нормативными правовыми;

в) обязательны ли установленные актом правовые нормы (правила поведения) для неопределенного круг лиц. При решении данного вопроса необходимо учесть, что акты, носящие индивидуальный характер, не относятся к нормативным правовым актам;

г) рассчитаны ли установленные актом правовые нормы (правила поведения) на неоднократное применение. В данном случае важным обстоятельством является то, будет ли продолжать действовать акт вне зависимости от того, возникло ли или прекратилось конкретное, регулируемое им правоотношение;

д) направлены ли установленные актом правовые нормы (правила поведения) на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. В данном случае, необходимо учитывать, что нормативный правовой акт должен вводить новое регулирование общественных отношение, либо изменять(прекращать) уже существующее регулирование правоотношений.

Муниципальные правовые акты (их проекты), не соответствующие указанным критериям, не подлежат антикоррупционной экспертизе, регламентируемой Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе».

**4. Субъекты антикоррупционной экспертизы муниципального уровня**

Согласно части 4 статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» органы,организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Отсюда следует, что **каждый** орган местного самоуправления и **каждое** должностное лицо местного самоуправления, которые наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов, должны обеспечивать проведение антикоррупционной экспертизы собственных нормативных правовых актов(их проектов).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе»основным принципом организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), в том числе, является:компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов(проектов нормативных правовых актов).

В связи с этим, при возложении обязанностей по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) на конкретного сотрудника, в случае, если у него отсутствуют соответствующее образование, необходимо обеспечить прохождением им обучения (повышения квалификации) по вопросам ее проведения.

**II. Методика проведения антикоррупционной экспертизы**

При проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов следует руководствоваться «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Ниже будет приведен порядок проведения антикоррупционной экспертизы, составленный с учетом методических рекомендаций, утвержденных Правительством Российской Федерации.

Вне зависимости от того, имеется ли в качестве предмета экспертизы уже действующий нормативный акт либо только его проект,полезно осуществить первичную оценку коррупционного потенциала данного акта, то есть оценить возможную практику его реализации.

Ситуация,сложившаяся в сфере противодействия коррупции, свидетельствует о том, что антикоррупционная экспертиза наиболее актуальна в отношении тех нормативных правовых актов, которые регулируют административные, контрольные,разрешительные, регистрационные, юрисдикционные и другие полномочия органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий.

***Начальным этапом экспертизы является идентификация общественных отношений повышенного коррупционного риска.***Приоритетной антикоррупционной оценке должны подлежать нормативные правовые акты, которые связаны со следующими обстоятельствами:

а)принятие должностными лицами решений о перераспределении материально-финансовых ресурсов, в том числе в условиях конкурсных процедур;

б)принятие должностными лицами решений о выдаче или невыдаче разрешений, лицензий и других разрешительных документов;

в)принятие должностными лицами решений о наложении штрафных или иных санкций в результате проведения контрольных мероприятий;

г)принятие конечного решения представителем власти в отношении гражданина в отсутствие какого-либо внешнего контроля;

д)необходимость множественного согласования решения органа власти, получения множества виз и др.

***В дальнейшем при осуществлении экспертной работы следует тщательно ознакомиться с содержанием нормативного правового акта и оценить его в целом в системе правового регулирования общественных отношений данного типа и уровня.*** В ходе экспертизы на этом этапе необходимо оценить:

- целесообразность и обоснованность принятия акта;

- соответствие предложенных актом регулятивных механизмов декларируемым целям его принятия;

- социально-политические и социально-экономические последствия его принятия;

- другие обстоятельства, отражающие характер возможного изменения общественных отношений в связи со вступлением данного акта в силу.

Для единообразного толкования понятий коррупциогенных факторов, рассмотрим каждый коррупциогенный фактор, перечисленный в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов,утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96

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

*а) 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);*

Существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения государственного (муниципального) служащего или должностного лица (далее – служащий). К таким сегментам, прежде всего,относятся:

1. Сроки принятия решения.

При применении формулы«в течение» или «не позднее», нередко бывает трудно точно определить срок, в который служащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия. Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии срока.

2. Условия (основания)принятия решения.

У служащего всегда есть право выбора, как минимум, из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенна ситуация, когда нормативный правовой акт предоставляет несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения.

3. Параллельные полномочия.

Нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных муниципальных служащих в рамках одного или различных органов местного самоуправления, а также ответственность нескольких муниципальных служащих за одно и то же решение, порождают коррупциогенность. Оценка избыточности усмотрения служащего в каждом конкретном случае связана с оценкой эффективности управленческого процесса – эксперт оценивает, действительно ли необходимы все предусмотренные в нормативном правовом акте согласования (визы),не концентрируется ли бесконтрольное принятие решения в одних руках и т.д.

Понизить коррупциогенность способно закрепление принципа «одного окна» - когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный орган местного самоуправления, а не заявитель.

*б) 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;*

Наличие этого коррупциогенного фактора фактически означает, что должностные лица уполномоченного органа могут принять или не принять решение о реализации прав граждан или организаций. Это относится к любым видам полномочий -регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) и даже нормотворческим. В итоге правоприменение может обрести признак избирательности,что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

*в) 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);*

Данный коррупциогенный фактор имеет разнообразные проявления. Закон и подзаконный акт могут самостоятельно или предоставляя соответствующие полномочия должностному лицу,устанавливать для граждан и организаций запреты и ограничения либо, напротив,делать для них исключения и предоставлять привилегии. Такие изменения объема прав граждан и организаций могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах. Само по себе изменение объема прав – один из методов правового регулирования, диктуемый той или иной необходимостью, а потому не может оцениваться с точки зрения коррупциогенности. Проблема в том, что в отношениях власти и граждан запреты и ограничения должны быть обоснованными, адекватными, а льготы и привилегии получаться именно теми, кому они адресованы.

Коррупциогенным может быть само установление того или иного запрета, предоставление органу местного самоуправления или должностному лицу права устанавливать запреты или привилегии(нормативные или индивидуальные). Именно поэтому данный фактор связан с широтой дискреционных полномочий или подзаконного нормотворчества. Коррупциогенным является любое изменение прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения чиновника.

Этот коррупциогенный фактор почти всегда встречается в сочетании с другими – такими как определение компетенции по формуле «вправе», широта дискреционных полномочий, завышенные требования к лицу, юридико-лингвистическая неопределенность.

*г) 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;*

Наличие этого коррупциогенного фактора проявляется в возможности регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами. В некоторых случаях это оправданно, но важно, чтобы границы такого нормотворчества и его существенные условия определялись при этом законом и статутным актом. В противном случае возможности подзаконного нормотворчества реализуются как широкие дискреционные полномочия со всей присущей им коррупциогенностью.

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснении порядка их применения, но и принятии органом местного самоуправления собственных правовых актов (о порядке работы с обращениями граждан и юридических лиц, о проведении конкурса и пр.).Зачастую они противоречат федеральным законам и законам субъектов РФ. Закон,оставляя регулирование отношений органу местного самоуправления, провоцирует его на создание условий, удобных для него самого, а не для граждан и юридических лиц. Среди таких условий часто присутствуют коррупциогенные нормы.

Этот коррупциогенный фактор может быть выявлен в полной степени, когда специалист или эксперт не огранивается текстом анализируемого нормативного правового акта, но проверяет и подзаконный акт, принятый на его основе. При этом необходимо оценить и содержание, и форму акта.

Кроме того,законодательный акт, как и нормативный правовой акт органа местного самоуправления может предусматривать широкие возможности локального нормотворчества (принятие собственных правовых актов государственными и муниципальными, а также негосударственными организациями). Свобода локального нормотворчества может свидетельствовать о невыполнении органом местного самоуправления собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты. А коррупциогенные локальные акты провоцируют неправомерные действия.

Обычно на наличие данного коррупциогенного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта бланкетные нормы.

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

Функционирование органа местного самоуправления по любым направлениям, в том числе и по принятию нормативных правовых актов, основано на компетенции этого органа. Орган не вправе выходить за рамки своей компетенции, которой он наделен в статутном акте(положении, уставе и пр.). Компетенция некоторых органов может устанавливаться непосредственно в законе.

Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции» - это подзаконное регулирование вопроса,который должен регулироваться либо на уровне закона, либо подзаконными актами других органов. Если такой нормативный правовой акт содержит коррупциогенные нормы, это позволяет должностному лицу, служащему извлекать выгоду из реализации тех полномочий, за которые он ответственности не несет, или же предлагать более быстрые «платные» услуги взамен порядка, установленного другим актом.

Для обнаружения данного коррупциогенного фактора эксперту необходимо проанализировать статутный акт, определяющий компетенцию органа местного самоуправления (закон, положение об органе) в установленной сфере, после чего оценить, насколько принятие анализируемого нормативного правового акта (отдельных его норм) соответствует полномочиям органа. Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции» может сочетаться с другими коррупциогенными факторами, в частности с нормативными коллизиями.

*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;*

Коррупциогенность появляется, когда в нормативном правовом акте отсутствуют нормы статутного характера (если они должны быть), нормы, касающиеся того или иного вида деятельности, касающиеся реализации закрепленной за органом функции и т.д.Такое «упущение» создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны муниципальных служащих и совершения ими действий по собственному усмотрению.

Пробелы в законодательном регулировании возможно устранить путем принятия подзаконного акта. Имея в виду положительный эффект восполнения пробелов законодательства,когда субъекты правоприменения получают нормы, которыми они могут руководствоваться, нельзя упускать и коррупционный аспект этого явления.

Путем подзаконного регулирования устанавливаются новые обязательные правила поведения, которые, в условиях отсутствия закона, фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений. Причем регулироваться могут даже вопросы, которые должны составлять исключительный предмет закона, а не подзаконного акта. Учитывая презумпцию правильности акта,на основе регулирующего пробел нормативного правового акта до его отмены может состояться множество коррупционных сделок.

Для обнаружения данного коррупциогенного фактора необходимо изучить правовое регулирование вопроса и оценить его полноту, что требует от эксперта обращения к широкому кругу нормативных источников.

*ж) 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 нормативного правового акта повышается, если нет четкого порядка принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др.

Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры). Таким образом, упорядочить осуществление полномочий органами местного самоуправления можно при введении административных процедур -нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий. Существуют процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др.

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

Осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает наличие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения или аренды объекта государственной(муниципальной) собственности, права заключения договора на поставку товара для государственных нужд и пр.). Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве «торги» (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода должностного лица. Таким образом, для преодоления опасных тенденций в государственном и муниципальном управлении рекомендуется применение этого гражданско-правового института.

Как правило, аукционы и конкурсы в государственном (муниципальном) управлении предполагаются открытыми (закрытость оправдана в случаях, связанных с государственной тайной),то есть принять в них участие может любое лицо. Их отличают такие признаки, как особая процедура подготовки и проведения (заблаговременное извещение о проведении, внесение задатков участниками, специальный порядок проведения),выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена,предложение лучших условий), гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов – аукционной (конкурсной) комиссией.

Наименьшая степень коррупциогенности присуща открытым аукционам. Конкурсная же процедура более подвержена коррупциогенному влиянию, особенно при формулировании условий конкурса.

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

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

Этот коррупциогенный фактор проявляется, чаще всего, при реализации разрешительных и регистрационных полномочий, в частности, в перечнях оснований для отказа -например, перечень не исчерпывающий или содержит "размытые",субъективно-оценочные формулировки (например, представленные заявителем сведения неполные или не соответствуют действительности).

Когда условия(требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают доступный для субъекта уровень, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. Другими словами,данный фактор, в отличие от иных, прямо способствует коррупции. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. В то же время выявление данного фактора с формальной точки зрения - одна из наиболее трудных экспертных задач.

Единственный совет специалисту и эксперту, который можно дать в этом случае: не стоит опасаться,что в качестве коррупциогенной будет представлена норма, которая при последующей оценке не окажется таковой. В данном случае излишняя придирчивость не повредит.

Как правило,обнаружить данный коррупциогенный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе перечня документов, подача которых в орган власти необходима для реализации права, оснований для совершения (отказа в совершении) действий органом местного самоуправления.

Коррупциогенность присутствует, если такой перечень:

- открытый, то есть не исчерпывающий;

- содержит отсылки к основаниям для отказа,установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;

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

В последнем случае коррупциогенность можно снизить, если механизм проверки действительности сведений заранее известен и очевиден для заявителя (например, в нормативном правовом акте установлено, что представленные сведения проверяются в течение определенного времени путем запросов информации из государственных органов –налоговой инспекции, милиции и пр.).

*б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;*

Иногда предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий,сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации после вступления в административное правоотношение прикрывает на деле возможности дискреционного поведения служащих. Очевидно, что административное правоотношение, «запуск» той или иной административной процедуры, налагают взаимные права и обязанности на обе стороны – орган местного самоуправления и заявителя. Эти права и обязанности должны быть закреплены в правовой норме.

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

При разработке проекта нормативного правового акта разработчик должен исключать употребления слов и выражений с неясным содержанием.

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. Перед экспертом (специалистом) не ставится задача проведения лингвистической экспертизы, он должен оценить качество норм в части, связанной с возможными коррупциогенными проявлениями.

Создает коррупциогенность использование двусмысленных или неустоявшихся терминов,понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным,неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством,допускающих различные трактовки и пр. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может искажать смысл положений законов и даже Конституции.

Все эти недочеты лингвистического характера способны привести к серьезным негативным последствиям, поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности,неясности и недостаточной определенности может трактоваться двояко, что позволяет служащему варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы, то есть расширяет его дискреционные полномочия.Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

В заключение хочется отметить, что Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» содержит инструмент саморазвития и не исчерпывает анализ текста нормативных актов только указанными коррупционными факторами. Так, согласно пункту 6 Методики «выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся в соответствии с настоящей Методикой к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении».

Следовательно,антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности.

Таким образом, поиск коррупциогенных факторов должен быть не основным, а дополнительным способом антикоррупционной экспертной работы с нормативными правовыми актами. Основой же для успешной и эффективной деятельности по очищению проектов актов от коррупциогенных факторов является грамотный функциональный и юридический анализ нормативного правового акта.

В то же время эффективное использование различных механизмов противодействия коррупции, в том числе антикоррупционного анализа проектов нормативных правовых актов и иных документов, не только связано с наличием полноценного правового обеспечения, значительными временными и материальными затратами, но требует и достаточной кадровой базы, обладающей необходимой квалификацией.

Переход от отдельных мер реагирования к применению системного подхода в сфере преодоления коррупции предполагает, с одной стороны, повышение правовой культуры граждан, а с другой - повышение профессионального уровня управленческих кадров, для деятельности которых наиболее характерно возникновение коррупционных рисков.