



**МЕТОДИКА
ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ
АКТОВ И ПРОЕКТОВ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ
АКТОВ НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ**

Настоящая методика разработана юристами правового департамента ТПП Саратовской области на основе и в развитие Методики первичного анализа коррупционности законодательства (Э.В. Талапина, В.Н. Южаков) с целью использования при организации работы Экспертного Совета Торгово-промышленной палаты Саратовской области (далее Экспертный Совет) по проведению юридической антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (далее НПА) и проектов (НПА).

Методика содержит краткое описание коррупционных факторов, порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и подготовки экспертного заключения. Вторая часть методики содержит примеры действующих в настоящее время положений нормативных правовых актов, в которых содержится возможность способствовать коррупционным действиям.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Для целей методики используются следующие основные понятия:

Коррупция - злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Нормативный правовой акт - письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, имеющий общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Коррупциогенность нормативного правового акта - заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов.

Фактор коррупциогенности - условие существования возможности нормативного акта способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации норм правовых актов.

Критерий коррупциогенности нормативного правового акта - показатель, признак, на основании которого правовая норма может класси-

фицироваться по определённому фактору коррупциогенности.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов - деятельность специалистов по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

1.2. Применение настоящей Методики включает:

проведение анализа нормативного правового акта на коррупциогенность в соответствии с критериями, установленными настоящей методикой;

подготовку заключения по результатам анализа;

представление заключения по результатам анализа в прокуратуру, компетентный орган государственной власти или местного самоуправления по противодействию коррупции.

II. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ

2. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта.

2.1. Юридическую антикоррупционную экспертизу проводят эксперты Экспертного Совета.

При необходимости к проведению юридической экспертизы в установленном порядке могут быть привлечены научные и иные организации.

2.2. Юридическая экспертиза заключается в правовой оценке нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования на предмет наличия коррупциогенных факторов в соответствии с кри-

териями, указанными в настоящей методике.

В целях более предметного анализа эксперт использует как общетеоретические и специальные познания, так и знание практики применения законодательства и подзаконных актов.

Для детального изучения действующей практики эксперту рекомендуется обращаться к средствам массовой информации, источникам в Интернете, а также использовать информацию, имеющуюся в государственных органах (в том числе выполняющих функции контроля и надзора), научных и некоммерческих негосударственных организациях. Знание сложившейся коррупционной практики и действующих коррупционных схем позволит выявить не только типичные, но и специфические признаки коррупционных факторов.

2.3. Не проводится юридическая экспертиза отмененных или признанных утратившими силу актов.

2.4. При поступлении акта, вносящего изменение (дополнение) в ранее принятый акт, рекомендуется проводить юридическую экспертизу измененного (дополненного) акта и составлять экспертное заключение на измененный (дополненный) акт.

Если акт, вносящий изменение (дополнение) в ранее принятый акт, устанавливает также новые нормы или вносит изменения (дополнения) в большое количество актов, возможно составление экспертного заключения на акт о внесении изменений (дополнений).

2.5. Особое внимание рекомендуется уделять анализу тех НПА, которые формулируют полномочия органов исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и юридическими

лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий. Субъектом осуществления полномочий может признаваться государственный орган, государственный служащий, должностное лицо. При анализе полномочий государственного служащего необходимо сопоставить их с должностным регламентом, который является составной частью административного регламента государственного органа.

2.6. В целях осуществления антикоррупционной экспертизы нормативный правовой акт (проект) проверяется на коррупциогенность по критериям, указанным в таблице 1:

Таблица 1.

	Фактор коррупциогенности	Критерии
1	широта административного усмотрения	<ul style="list-style-type: none"> • отсутствие строго определенных сроков (широкие временные интервалы) осуществления отдельных действий (принятия определенных решений); • отсутствие условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц; • содержание норм, неоднозначно («размыто») или не исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения (совершения действия); • определение компетенции по формуле «вправе»; • произвольность выбора норм, подлежащих применению.
2	несовершенство юридической техники	<ul style="list-style-type: none"> • использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки, обозначение одних и тех же явлений различными терминами; • выбор федерального закона, примененного при принятии правового акта, не подлежащего применению.
3	дублирование функций и полномочий органов государственной власти субъекта/избыточное государственное регулирование	<ul style="list-style-type: none"> • дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов; • наличие норм, устанавливающих ответственность нескольких государственных служащих за одно и то же решение.
4	информационная закрытость системы органов государственной власти для граждан и организаций	<ul style="list-style-type: none"> • наличие в НПА положений, ограничивающих доступ к информации о деятельности государственных органов; • неконкретность норм, регулирующих отношения по поводу такой информации; • отсутствие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо соответствующими профессиональными и иными сообществами (публикация отчетов, представление докладов).

5	бюрократизация административных процедур	<ul style="list-style-type: none"> • содержание в НПА положений (как материально-го, так и процессуального права), определяющих неразумно обременительные условия (долгие многоуровневые согласования, требование предоставления необоснованного объема информации) для реализации лицом своего права или исполнения обязанности; • завышенные требования к лицу, предъявляемые при реализации его права.
6	пробельность права	<ul style="list-style-type: none"> • наличие норм, отсылающих к положениям актов органов, полномочных регулировать конкретное общественное отношение; • наличие норм, отсылающих к еще не принятым нормам, не вступившим в законную силу, или утра- тившим силу; • отсутствие конкурсных процедур.
7	коллизия в праве	<ul style="list-style-type: none"> • противоречие норм одного или разных уровней законодательства, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций; • наличие противоречий в отдельной норме НПА (либо противоречие НПА другому акту), позволяющих различное толкование нормы; • наличие норм, отсылающих к положениям актов органов, полномочных регулировать конкретное общественное отношение.
8	нарушение баланса интересов	<ul style="list-style-type: none"> • наличие положений НПА, анализ которых свиде- тельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов граж- данского права (например, страховые организации, сетевой бизнес).
9	нарушение процеду- ры принятия НПА	<ul style="list-style-type: none"> • нарушение сроков принятия акта; • нарушение порядка опубликования акта; • отсутствие компетенции органа государственной власти (лица) на принятие акта, либо издание с пре- вышением полномочий, предоставленных данному органу; • принятие правового акта во исполнение отменен- ного федерального закона.
10	«навязанная корруп- циогенность»	<ul style="list-style-type: none"> • принятие НПА на основе закона, содержащего кор- рупциогенные нормы.

2.7. При определении наличия коррупциогенных факторов в соответствующей сфере рекомендуется выявить место рассматриваемого акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере правоотношений, и их соотношение.

Прежде всего рекомендуется установить, во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (иным федеральным актом) принят акт, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. При этом необходимо обращать внимание на актуальность изучаемых редакций актов на момент проведения экспертизы.

2.8. Экспертиза нормативных актов и проектов нормативных актов проводится с обязательным рассмотрением всех положений НПА и проектов НПА по всем имеющимся критериям коррупциогенности, указанным в таблице 1. Предварительно необходимо:

1. Определить, входит ли в сферу действия закона (законопроекта) регламентация отношений между государственным органом (организацией) или должностным лицом (группой лиц) и юридическими или физическими лицами.

2. Выписать все полномочия и функции государственного органа в отношении юридических или физических лиц.

2.9. При оценке акта по фактору «широта административного усмотрения» необходимо рассмотреть: существуют ли в акте положения, позволяющие лицу, принимающему решение, самостоятельно определять сроки принятия решений, можно ли с по-

мощью вариаций сроками принятия решений в пользу отдельных лиц или группы лиц.

Следует оценить, не предоставляют ли анализируемые положения правового акта, проекта правового акта возможности государственному, муниципальному служащему произвольно, по своему усмотрению, принимать как положительные, так и отрицательные решения по рассматриваемому вопросу, произвольно, по своему усмотрению, выбирать варианты решений в отношении различных групп субъектов права с различными интересами.

В тех случаях, когда положения акта содержат возможность отказа государственного органа, необходимо установить, являются ли основания для отказа исчерпывающими, не содержат ли они условий свободного трактования условий отказа.

Когда положения актов содержат такие формулировки как «вправе», «может», «предполагается» необходимо определить, допустимо ли применение диспозитивной нормы, если речь идет о регламентации отношений, не приведет ли она к возможности использования акта в интересах конкретных лиц.

Рекомендуется провести сравнительный анализ исследуемого акта и иных правовых актов, действующих в той же сфере правоотношений, для определения возможности государственного или муниципального служащего выбора различных правовых норм для применения. При этом следует выяснить, имеются ли критерии выбора той или иной нормы для применения, и если да, то оценить, насколько они конкретны и достаточны для устранения возможности произвольного выбора.

- 2.10. В ходе юридической антикоррупционной экспертизы рекомендуется оценить также соблюдение правил

юридической техники при подготовке акта, т.е. наличие набора реквизитов, построение, правильность использования юридической терминологии.

Соответствующие правила формально не установлены на федеральном уровне, однако по сложившейся практике акт, как правило, имеет следующие элементы:

- форма акта;
- наименование органа, принявшего акт (в целях определения компетенции данного органа);
- название акта, в котором должен быть в краткой форме отражен предмет правового регулирования и которое должно соответствовать содержанию правового акта;
- дата и место принятия и (или) подписания акта;
- номер акта;
- полное наименование должности лица, подписавшего акт;
- источник официального опубликования;
- дата (срок) вступления в силу.

При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать следующее:

- употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;
- имеют ли термины общепризнанное значение.

Особенно эксперту при исследовании рекомендуется обращать внимание на терминологию, обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве. При отсутствии определений (дефиниций), используемых терминов в исследуемом акте, необходимо выяснить, существуют ли другие НПА, разъясняющие применяемую терминологию. Если термины исследуемого акта не установлены действующим законодательством, возможна ситуация,

когда в актах правоприменения содержатся похожие термины, позволяющие применять положения НПА (см. таблицу примеров).

2.11. С целью выявления коррупциогенности, возникающей в результате дублирования функций и полномочий органов государственной власти субъекта/избыточного государственного регулирования рекомендуется руководствоваться определением следующих положений:

- каким органом (органами) осуществляются функции и полномочия на сегодняшний день и на основании каких НПА;
- если функция передается на региональный (муниципальный) уровень власти, выяснить, обоснована ли такая передача, не является ли функция компетенцией другого органа;
- существует ли конфликт совмещения властных функций (правоустанавливающих и правоприменительных) с функциями хозяйствования;
- существует ли конфликт совмещения правоустанавливающих и правоприменительных функций;
- не является ли реализация функции избыточным вмешательством в хозяйственную деятельность рыночных субъектов (противоречащей духу Конституции РФ);
- может ли функция быть возложена на рыночное саморегулирование;
- не является ли функция обеспечивающей внутреннюю деятельность ведомства (а не функцией государственного управления).

В случае обнаружения дублирования (избыточного регулирования) вывод о наличии коррупциогенности делается на основании моделирования возможной коррупционной ситуации.

2.12. При выявлении фактора «информационная закрытость системы органов государственной власти для

граждан и организаций» эксперту следует иметь в виду, что его признаками являются:

- отсутствие норм, обуславливающих реальную возможность ознакомления заинтересованных лиц с решениями государственных органов;

- наличие в НПА положений, ограничивающих доступ к информации о деятельности государственных органов, либо неконкретность или отсутствие таких норм;

- отсутствие норм, обеспечивающих государственный и общественный контроль за законностью и обоснованностью принимаемых должностным лицом или государственным органом решений.

Положениями, снижающими коррупциогенность правового акта по указанному фактору, являются:

- наличие норм, обеспечивающих информационную открытость органов власти и ознакомления всех заинтересованных лиц в получении информации об их деятельности;

- использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (наличие Интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращений физических и юридических лиц и заполнения форм документов);

- наличие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением, общественными объединениями (публикация ежегодных отчетов и др.).

При проведении экспертизы необходимо обращать внимание как на наличие критериев коррупциогенности в акте, так и на положения, снижающие коррупциогенность.

2.13. Выявление фактора коррупциогенности на основании критерия

«бюрократизация административных процедур» является наиболее сложным этапом проведения юридической экспертизы и, как правило, выходит за рамки буквального сопоставления положений акта и норм федерального законодательства. Рекомендуется изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. В некоторых случаях рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, а при необходимости административные регламенты органов. Также рекомендуется изучить практику применения таких действующих правовых актов, в том числе с привлечением для консультации специалистов, располагающих сведениями о практике их применения.

В случае привлечения для консультаций специалистов из сферы, относящейся к предмету регулирования исследуемого акта, следует отразить в заключении экспертизы результаты консультаций, в том числе сведения о конкретных показательных примерах из практики применения действующих правовых актов.

Наибольшее внимание необходимо уделять этому фактору при комплексном изучении коррупционной практики отдельной сферы, например такой, как в сфере земельных правоотношений. В этом случае экспертиза одного нормативного акта не решит проблемы ликвидации коррупции. Должен быть системный подход. Одновременно должна проводиться антикоррупционная экспертиза актов, регулирующих взаимодействие как между органами власти, участвующими в процедуре оформления (в том числе административным регламентам), так и актов, регламентирующих правоотношения органов власти и иными субъектами права – юридическими и физическими лицами.

2.14. Для обнаружения пробела в регулировании от эксперта требуется системный подход к НПА. Следует, например, проверить, как реализуются в дальнейших нормах цели и задачи НПА, закрепленные в его вводной части или первых статьях, все ли они раскрываются и детализируются. При наличии положений, содержащих ссылку на другие акты, необходимо выявить их наличие. Проявление коррупциогенности можно обнаружить, анализируя в комплексе весь блок принятых НПА органа исполнительной власти, статутные акты и сложившуюся практику деятельности этого органа. Орган исполнительной власти может предпочитать как можно дольше не издавать нормативный акт, чтобы принимать в каждом конкретном случае индивидуальные акты, оставляя за собой право выбора решения. Таким образом, принятие НПА может намеренно тормозиться, чтобы не «связывать» свободу действий и неограниченное усмотрение лиц, принимающих решение.

2.15. Эксперту следует иметь в виду, что под коллизией в праве понимается противоречие норм одного или разных уровней, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций, наличие коллизии в отдельной норме НПА (либо коллизии всего НПА другому акту) может создавать самые непредсказуемые результаты. «Коллизия в праве» используется в настоящей методике как самостоятельный фактор, в зависимости от того, каким коррупционным действиям он может способствовать, возможно его применение в качестве критерия к другим факторам. Чаще всего «коллизия в праве» дает право принимать решения по своему усмотрению.

2.16. Для обнаружения нарушения баланса интересов рекомендует-

ся тщательно проанализировать положения НПА, в которых характеризуется цель его принятия и решаемые задачи. В зависимости от предмета правового регулирования эксперту необходимо обращать внимание на положения, регулирующие отношения отдельных групп (например, направления деятельности), устанавливающие определенные приоритеты или ограничения.

2.17. В ряде случаев проведение юридической экспертизы связано с изучением процедуры принятия актов, предусмотренного федеральным и (или) региональным законодательством (сроки принятия акта, порядок опубликования, компетенция органа государственной власти и наличие полномочий на принятие акта, предоставленных данному органу).

2.18. В работе эксперта возможна ситуация, когда закон субъекта или НПА органа исполнительной власти принимается на основе коррупциогенного Федерального закона. На такую ситуацию самому органу исполнительной власти реагировать довольно тяжело, поскольку он «связан» действующим законом. В результате возможные коррупционные сделки будут иметь двойную «степень защиты».

В случае, когда коррупциогенность федерального закона выражается в процедуре принятия закона субъекта (например, предоставляется право принять закон или не принять, либо право принять закон, регулирующий отношения определенной категории лиц), то коррупциогенная ситуация может возникнуть на этапе обсуждения положений закона.

III. ПОДГОТОВКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА

3.1. По результатам проведения юридической экспертизы составляется мотивированное экспертное заключение на бланке согласно приложению.

3.2. В экспертном заключении отражаются следующие сведения:

- реквизиты акта, проходящего юридическую антикоррупционную экспертизу (в случае если проводится юридическая антикоррупционная экспертиза акта с изменениями и дополнениями, то указываются реквизиты всех актов, вносящих изменения и дополнения, по которым осуществлялась юридическая антикоррупционная экспертиза); при описании норм акта рекомендуется указывать положение (подпункт, пункт, абзац, часть статьи, статья, часть, раздел) акта, противоречащее федеральному законодательству, а также его содержание;

- повод (поводы) рассмотрения акта;

- предмет регулирования анализируемого акта;

- оценка компетенции принявшего акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

- соответствие содержания акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- оценка акта на наличие коррупционных факторов по каждому из критериев коррупциогенности, включающая:

- перечень норм, в которых обнаружены коррупционные факторы;

- описание обнаруженных в нормах коррупционных факторов;

- рекомендации по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупциогенных норм;

- наличие в анализируемом НПА превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению.

3.3. При составлении заключения о несоответствии акта федеральному законодательству рекомендуется наиболее точно описать конкретные нормы рассматриваемого акта, противоречащие положениям Конституции Российской Федерации и (или) федеральным законам, а также иным актам, принимаемым органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. При этом не всегда целесообразно переписывать (воспроизводить) нормы акта, достаточно изложить именно ту его часть, которая содержит несоответствия.

3.4. Экспертное заключение подписывается экспертом, проводившим экспертизу и председателем Экспертного Совета.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

4.1. Перечень критериев коррупциогенности, приведенный в настоящей Методике, является примерным. Эксперт вправе выявить другие критерии, которые, на его взгляд, способствуют проявлению коррупции, описав их по изложенной в настоящей Методике схеме и отнеся их к имеющимся таблице 1 факторам или создав новый. Эти критерии также включаются в заключение. Эксперт также указывает в заключении обнаруженные проявления коррупциогенности, свидетельствующие о фактах коррупции или способствующие ей.

4.2. Для повышения эффективности работы по проведению юридической антикоррупционной экспертизы желательно проведение регулярного анализа выявляемых нарушений федерального законодательства, допускаемых при принятии правовых актов, а также коррупционных факторов с целью определения наиболее типичных. Осуществление такого анализа позволит в значительной степени оптимизировать механизм противодействия коррупции.

№	Фактор коррупциогенности	Примеры, комментарии
1.	<p data-bbox="138 86 348 161">Широта административного усмотрения</p> <p data-bbox="101 213 365 308">отсутствие строго определенных сроков (широкие временные интервалы) осуществления отдельных действий (принятия определенных решений);</p>	<p data-bbox="417 86 1078 212">Решение Саратовской городской Думы от 15 июля 2003 г. N 36–336 "Об утверждении Правил организации перевозок пассажиров автомобильным транспортом в городе Саратове" (далее положение «о допуске перевозчиков»)</p> <p data-bbox="471 213 745 237">Текст п. 3.3. «перевозки»:</p> <p data-bbox="471 239 594 263">«Комиссия:</p> <ul data-bbox="404 264 1078 391" style="list-style-type: none"> – <i>определяет сроки подачи и рассмотрения заявок на участие в процедуре отбора прилагаемых документов;</i> – <i>принимает решение о допуске перевозчиков к участию или об отказе;</i> – <i>подводит итоги отбора, определяет его победителей».</i> <p data-bbox="471 392 633 416">Комментарий.</p> <p data-bbox="404 418 1078 568">В норме отсутствуют строго определенные сроки осуществления отдельных действий. Нет сроков подачи и сроков рассмотрения заявок, что предоставляет уполномоченным органам в необходимых для них ситуациях делать их более короткими либо более длинными, чем это необходимо.</p> <p data-bbox="404 569 1078 671">Отсутствие строго определенных сроков рассмотрения заявок при обстоятельствах, противоречащих ведомственным интересам, может привести к бесконечному процессу отбора перевозчиков.</p> <p data-bbox="404 673 538 697">Текст п. 5.5.:</p> <p data-bbox="404 699 1078 873"><i>«Для определения победителя в течение срока, установленного комиссией, происходит изучение и оценка документов, представленных участниками, которые не имеют права присутствовать на заседании комиссии. В случае необходимости, комиссия вправе вызвать участников для получения разъяснений, запрашивать у них дополнительные сведения и подтверждения».</i></p> <p data-bbox="471 874 633 898">Комментарий.</p> <p data-bbox="404 900 1078 951">Отсутствие в норме срока либо установление широкого временного диапазона повышает коррупциогенность НПА.</p> <p data-bbox="404 952 1078 1155">Закрепление права комиссии истребовать неконкретизированные дополнительные сведения без указания конкретного периода и причины истребования, допускает возможность неограниченного усмотрения для комиссии в процессе изучения и оценки документов и неизбежно ведет к произволу в отношении участников конкурса, а значит – к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона.</p> <p data-bbox="404 1182 1078 1233"><u>Закон Саратовской области от 28 июля 1997 г. N 49–ЗСО "О Счетной палате Саратовской области"</u></p> <p data-bbox="471 1235 837 1259">Текст 2-ого абзаца пп.а) п. 1 ст. 3:</p> <p data-bbox="404 1260 1078 1362"><i>«Длительность одной проверки или обследования не может превышать 30 календарных дней. По решению Коллегии Счетной палаты срок проведения проверки может быть продлен».</i></p> <p data-bbox="471 1364 633 1388">Комментарий.</p> <p data-bbox="404 1390 1078 1540">Анализируемый закон не содержит указания ни на предельный срок продления проверки, ни ссылку на регламентацию продления проверки определенным правовым актом. Отсутствие закрепления максимального срока продления проведения проверки позволяет государственным служащим определять их произвольно, по своему усмотрению;</p>

отсутствие условий принятия одного из нескольких возможных решений

Кроме того, в правовом акте не содержится конкретного перечня оснований, достаточных для решения Коллегии Счетной палаты о продлении сроков проверки, что дает государственным служащим возможность широкого усмотрения при принятии соответствующего решения.

Постановление Правительства Саратовской области от 29 декабря 2007 г. N 499–П "О ставках арендной платы для субъектов малого предпринимательства"

1. Установить субъектам малого предпринимательства следующие размеры арендной платы по договорам аренды нежилых помещений, находящихся в государственной собственности области и переданных в установленном порядке в ведение организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства:

*в первый год аренды – не более 40 процентов;
во второй год аренды – не более 60 процентов;
в третий год аренды – не более 100 процентов.*

Такая формулировка даёт возможность устанавливать размер арендной платы по своему усмотрению от расчетной величины. Так для субъектов предпринимательства в первый год аренды от 0% до 40% от расчетной величины, во второй год от 0% до 60%, в третий от 0% до 100%

Положение «о допуске перевозчиков»

2. Основные требования, предъявляемые к перевозчикам, осуществляющим перевозку пассажиров автомобильным транспортом общего пользования

определение компетенции по формуле вправо

...п.2.2 «Заказчик перевозок может выдвинуть к перевозчикам дополнительные требования, не противоречащие действующему законодательству, предварительно ознакомив всех претендентов с их содержанием».

Комментарий.

В норме отсутствуют четкие критерии необходимости предоставления дополнительных требований, а также перечень таких требований или ссылки на действующий нормативный правовой акт, который их устанавливает, что позволяет действовать по усмотрению уполномоченного лица в зависимости от обстоятельств. Наличие в норме широты полномочий дает возможность Заказчику манипулировать претендентами в своих интересах на законных основаниях.

Также не указано, в какой период предъявляются дополнительные требования, в какой форме и являются ли дополнительные условия условиями конкурса.

Текст п. 5.6.:

«Комиссия проводит оценку представленных документов по следующим критериям:

- сроки эксплуатации транспортных средств;*
- наличие и оснащенность производственно–технической базы;*

- квалификация ответственного за безопасность дорожного движения, стаж работы и возраст водительского персонала;
- отсутствие зарегистрированных дорожно–транспортных происшествий, совершенных по вине участника процедуры отбора или его представителя;
- отсутствие нарушений условий лицензирования;
- отсутствие нарушений налогового законодательства;
- своевременность прохождения государственного технического осмотра автобусов.

Комиссия вправе принимать во внимание и оценивать дополнительные организационные и технические преимущества, а также репутацию участников процедуры отбора».

Комментарий.

Критерии выбора того или иного варианта решения должны фиксироваться четко и носить исчерпывающий характер. В норме отсутствует определенность в критериях, дающая возможность определить качество подвижного состава, оснащенность производственной базы и оказываемых услуг. Право комиссии оценивать дополнительные «оргтехпреимущества», а также репутацию не только не позволяет комиссии принять единственное решение, напротив закрепляет возможность выбора различных вариантов решения.

содержание норм, неоднозначно («размыто») или не исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения либо совершения действия в отношении заинтересованного лица

Абз.3 ч.9 ст.15

*Конкурсная комиссия вправе запрашивать у участников дополнительные пояснения по представленным документам, запрашивать у них **дополнительные сведения**.*

Закон Саратовской области от 23.12.2004 № 77–ЗСО «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, проживающим на территории Саратовской области» устанавливает размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка гражданам, проживающим на территории Саратовской области.

Согласно пункту 7 статьи 6 *Уведомление об отказе в назначении пособия должно быть направлено заявителю органом социальной защиты населения в письменной форме не позднее чем через десять дней после обращения. При проведении дополнительной проверки правильности предоставленных заявителем сведений окончательный ответ о назначении пособия либо об отказе в назначении пособия должен быть дан заявителю не позднее чем через тридцать дней после его обращения в орган социальной поддержки населения.*

Согласно пункту 8 статьи 6 *Отказ в назначении пособия заявитель может обжаловать в вышестоящий орган социальной защиты населения и (или) в судебном порядке.*

Комментарий.

В тексте Закона не указаны основания для отказа в удовлетворении требований о выплате ежемесячного пособия на ребенка гражданам, проживающим на территории Саратовской области. Это дает возможность должностному

		<p>лицу привести любое по его усмотрению основание и тем самым необоснованно отказать заинтересованному лицу в его требовании.</p>
2.	Несовершенство юридической техники	<p>Закон Саратовской области от 10 января 2000 г. N 7–ЗСО "О социальной защите населения в Саратовской области"</p> <p><i>Статья 8. Критерии получения социальной защиты</i> <i>Социальная защита гражданам предоставляется по одному из следующих критериев:</i> <i>отсутствие дохода, обеспечивающего установленный в области прожиточный минимум;</i> <i>нетрудоспособность;</i> <i>частичная или полная утрата способности к самообслуживанию;</i> <i>невозможность получения трудового дохода вследствие необходимости ухода за нетрудоспособными членами семьи;</i> трудная жизненная ситуация.</p> <p>Комментарий. Наличие среди критериев, в соответствии с которыми гражданам предоставляется социальная защита субъективного критерия «трудная жизненная ситуация» даёт право лицам, принимающим решение поступать по своему усмотрению.</p> <p>Закон Саратовской области от 1 октября 2007 г. N 200–ЗСО "Об областной целевой программе "Развитие малого предпринимательства в Саратовской области на 2008–2010 годы"</p> <p><i>3.3 Развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства</i> <i>Результатом реализации программы "Развитие малого предпринимательства в Саратовской области на 2005–2007 годы" по развитию и поддержке предпринимательства явилось создание основы объектов инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства – областного бизнес-инкубатора.</i> <i>...Областной бизнес-инкубатор помимо основных корпусов включает в себя комплекс зданий технического назначения общей площадью 600 кв.м, которые также предполагается использовать в качестве офисных помещений, что требует расходов на подготовку проектно-сметной документации, капитальный ремонт и оснащение.</i></p> <p>Комментарий. Исследуемый закон не содержит чёткого понятия «Бизнес-инкубатор». Исходя из смысла положений, в которых упоминается этот термин «Бизнес инкубатор» включает в себя комплекс зданий технического назначения и служит основой объектов инфраструктуры поддержки МСП. При более детальном изучении актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства в Саратовской области, установлено: В соответствии с постановлением Правительства Саратовской области №86–П от 07.03.2008 получателем субсидии в рамках программы является государственное унитарное предприятие Саратовской области "Бизнес-инкубатор Саратовской</p>

		<p>области" (коммерческая организация), являющееся балансодержателем основных средств, предназначенных для оказания услуг субъектам малого предпринимательства, что противоречит ст.78 БК РФ</p> <p>Таким образом, размытость формулировки «Бизнес-инкубатор» сделало возможным финансирование из областного и федерального бюджетов коммерческой организации в нарушении бюджетного законодательства.</p> <p>Справка: общее финансирование программы на 2008–2010 г.г. составит 3.7 млрд. рублей.</p>
3.	<p>Дублирование функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления субъекта/избыточное государственное регулирование</p>	<p>Положение «о допуске перевозчиков» Текст п. 4.5.1.:</p> <p>«не допускаются к участию в конкурсе перевозчики, имевшие в течение предшествующего года:</p> <ul style="list-style-type: none"> – зарегистрированные дорожно-транспортные происшествия, случившиеся по вине водителей автобусов, принадлежащих претенденту на участие в процедуре отбора; – нарушения условий лицензирования, повлекшие за собой приостановление или аннулирование лицензий; – нарушения налоговой дисциплины; – нарушения Правил дорожного движения, связанные с управлением автотранспортом в нетрезвом состоянии». <p>Комментарий.</p> <p>Введение критерия «нарушением налоговой дисциплины» позволяет не допустить к участию в процедуре отбора любого перевозчика, имевшего когда-либо налоговые правонарушения, в том числе и не связанные с деятельностью по оказанию услуг перевозок.</p> <p>Критерий «нарушения условий лицензирования, повлекшие за собой приостановление или аннулирование лицензий» нарушает права субъектов предпринимательской деятельности, т.к. если на момент проведения конкурса у перевозчика есть действующая лицензия, то следовательно, все недостатки, вследствие которых лицензия была приостановлена или аннулирована, устранены.</p> <p>Норма также закрепляет неразумно завышенные требования к участникам правоотношений и характеризуется высокой степенью коррупциогенности по критериям: пробельность права, избыточное регулирование, противоречие ГК РФ и ФЗ «О Лицензировании отдельных видов деятельности».</p>
4.	<p>Информационная закрытость системы органов государственной власти и местного самоуправления для граждан и организаций</p>	<p>Согласно ст. 9 Закона <u>Саратовской области от 29 декабря 2006г. N 155-ЗСО "О противодействии коррупции в Саратовской области"</u> «мониторинг коррупциогенных факторов и мер реализации антикоррупционной политики проводится в целях обеспечения оценки эффективности таких мер, в том числе реализуемых посредством антикоррупционных программ, и осуществляется путем наблюдения результатов применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, а также мер возмещения причиненного такими правонарушениями вреда, анализа и оценки полученных в результате такого наблюдения данных, разработки прогнозов будущего состояния и тенденций</p>

развития соответствующих мер.

Результаты мониторинга коррупциогенных факторов и мер реализации антикоррупционной политики являются основой для разработки **проекта антикоррупционной программы соответствующего уровня**».

Комментарий.

Законом не закреплён порядок предоставления информации о состоянии коррупции в регионе, кроме того, в соответствии с ч.2 ст.9 «мониторинг коррупции проводится в целях обеспечения разработки и реализации антикоррупционных программ путем наблюдения коррупционных правонарушений и деятельности лиц, их совершивших, их учета, анализа документов, проведения опросов, обработки, оценки и интерпретации данных о показателях коррупционной поражённости». Таким образом:

– мониторинг не преследует целей информирования граждан о проявлениях коррупции и коррупциогенных факторах;

– одной из мер предупреждения коррупции является «регулярное освещение в средствах массовой информации вопросов о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в области», однако, в Законе отсутствует механизм такого освещения, в функции специально уполномоченного органа по противодействию коррупции оно не включается;

– единственным механизмом представления информации о состоянии коррупции является годовой отчет специально уполномоченного органа по противодействию коррупции, однако отчет представляется один раз в год Губернатору области, в областную Думу, то есть также не предполагает информирования населения.

Анализ Закона позволяет сделать вывод об информационной закрытости для граждан и юридических лиц

- 1) исполнения функции государственных органов по противодействию коррупции в области;
- 2) состояния коррупции в области.

Статья 2 проекта Закона Саратовской области «Об отдельных вопросах организации розничных рынков на территории Саратовской области» определяет полномочия Правительства Саратовской области в сфере организации розничных рынков, к которым относятся:

- 1) установление порядка организации деятельности ярмарок на территории области;
- 2) утверждение плана организации рынков на территории области;
- 3) установление требований к торговому месту;
- 4) установление основных требований к планировке, перепланировке и застройке рынка, реконструкции и модернизации зданий, строений, сооружений и находящихся в них помещений и сроков введения их в действие в соответствии с федеральным законом;
- 5) установление порядка заключения договора о предоставлении торгового места и утверждение его

- типовой формы;
- 6) установление порядка формирования и ведения реестра рынков области;
- 7) установление количества торговых мест на сельскохозяйственном рынке, предоставляемых для осуществления деятельности по продаже товаров товаропроизводителями;
- 8) иные полномочия в соответствии с законодательством.

Комментарий.

Таким образом, перечень полномочий Правительства области является открытым, что является коррупциогенным фактором по критерию «пробельность» права в сочетании с бланкетным характером нормы». Такое «упущение» создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны государственных служащих и совершения ими действий по собственному усмотрению, создает **условия информационной закрытости относительно полномочий органа государственной власти.**

Каждое нормативное требование, предъявляемое федеральным законодательством к участнику регулируемых отношений, должно быть подкреплено нормами регионального закона, определяющими конкретно, какой орган уполномочен осуществлять названные требования, а также полный исчерпывающий перечень таких полномочий. В противном случае оно (нормативное требование) не будет контролироваться вообще или будет контролироваться в произвольном порядке, что создает основу для коррупционных нарушений.

5. Бюрократизация административных процедур

содержание в НПА положений (как материального, так и процессуального права), определяющих неразумно обременительные условия (долгие многоуровневые согласования, требование предоставления необоснованного объема информации) для реализации лицом своего права или исполнения обязанности;

Административный регламент Комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области по предоставлению государственной услуги по рассмотрению, утверждению и выдаче документов в сфере нормирования воздействия на окружающую среду.

Для установления нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу представляются:

- заявление на имя руководителя Комитета (приложение 2);
- проект нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (далее – ПДВ);
- предложения по выбросам загрязняющих веществ в атмосферу на планируемый год (приложение8);
- справка о выполнении плана мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу с целью достижения нормативов ПДВ за отчетный год (приложение 9);
- план мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу с целью достижения нормативов ПДВ на планируемый год (приложение 10);
- план–график аналитического контроля за соблюдением нормативов выбросов вредных веществ в атмосферу на источниках выбросов на планируемый год (приложение 11);
- отчет о выполнении плана – графика аналитического контроля за соблюдением нормативов выбросов вредных веществ в атмосферу на источниках выбросов за отчетный период (приложение 12);
- другие сведения по выполнению условий, предусмотренных

		<p>действующим разрешением на выброс загрязняющих веществ в атмосферу;</p> <ul style="list-style-type: none"> - копии платежных документов о внесении платы за загрязнение атмосферного воздуха. <p><i>Для установления лимитов на размещение отходов представляются:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - заявление на имя руководителя Комитета с указанием (приложение 2): <p>полного и (в случае, если имеется) сокращенного наименования, в том числе фирменного наименования, и организационно–правовой формы юридического лица, места его нахождения, государственного регистрационного номера о создании юридического лица и данных документа, подтверждающего факт внесения сведений о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц – для юридического лица;</p> <p>фамилии, имени и отчества индивидуального предпринимателя, места его жительства, данных документа, удостоверяющего его личность, основного государственного регистрационного номера записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя и данных документа, подтверждающего факт внесения сведений об индивидуальном предпринимателе в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;</p> <ul style="list-style-type: none"> - копию лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов в части деятельности по размещению опасных отходов (для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность по размещению опасных отходов на эксплуатируемых ими объектах размещения отходов); - проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; - копию свидетельства о регистрации объекта размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов по (после вступления в силу нормативного правового акта РФ, регламентирующего порядок регистрации объектов размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов). <p style="text-align: center;">Без комментариев</p>
6.	Противоречие акту, имеющему более высокую юридическую силу	<p>Постановление Правительства Саратовской области от 7 марта 2008 г. N 86–П "О предоставлении субсидии в целях возмещения затрат или недополученных доходов при оказании областным бизнес–инкубатором услуг субъектам малого предпринимательства в рамках реализации областной целевой программы "Развитие малого предпринимательства в Саратовской области на 2008–2010 годы".</p> <p><i>Настоящее Положение устанавливает процедуру предоставления субсидии из областного бюджета на возмещение затрат или недополученных доходов при оказании областным бизнес–инкубатором услуг субъектам малого предпринимательства в рамках реализации областной целевой программы "Развитие малого предпринимательства в Саратовской области на 2008–2010 годы", цели, условия предоставления и возврата субсидии в случае нарушения условий, установленных настоящим Положением.</i></p> <p><i>2. Получателем субсидии является государственное унитарное предприятие Саратовской области "Бизнес–инкубатор Саратовской области" (далее – областной бизнес–инкубатор), являющееся балансодержателем основных средств, предназначенных для оказания услуг субъектам малого предпринимательства.</i></p>

Комментарий.

В соответствии со ст. 78 БК РФ нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, должны определять:

1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;

2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;

3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Как видно из п.1 постановления не определены категории и критерии отбора лиц, имеющих право на получение субсидии. Получателем таковой является государственное унитарное предприятие «областной бизнес-инкубатор» – коммерческая организация. Субсидия предоставляется в целях возмещения затрат или недополученных доходов при оказании областным бизнес-инкубатором следующих услуг субъектам малого предпринимательства:

административно-хозяйственные;
информационно-консультационные;
сопровождающие;
сервисные;
почтово-секретарские;

предоставление в аренду (субаренду) помещений в соответствии с постановлением Правительства Саратовской области от 29 декабря 2007 года N 499-П "О ставках арендной платы для субъектов малого предпринимательства".

Отсутствие критериев отбора делает возможным государственной коммерческой организации:

- получать бюджетные средства в размере недополученных областным бюджетом доходов от сдачи в аренду государственного имущества, а соответственно распоряжаться этими средствами;
- предоставлять государственное имущество в субаренду юридическим лицам по своему усмотрению.

7. «Проблемность» права

Постановление Правительства Саратовской области от 19 сентября 2006 г. N 284-П "Об утверждении Правил предоставления гражданам и юридическим лицам прав на земельные участки, расположенные на территории административного центра Саратовской области – города Саратова, государственная собственность на которые не разграничена"

абз.2 ч.17.

Заявители при предоставлении им земельных участков, на которых расположены принадлежащие им здания, строения и сооружения, представляют также документы, подтверждающие размер площади здания, строения и

		<p>сооружения и государственную регистрацию прав на них (либо на помещения в них), а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иные документы, подтверждающие возникновение прав на эти объекты недвижимого имущества. Точный перечень необходимых документов при предоставлении земельных участков устанавливается уполномоченным органом.</p> <p style="text-align: center;">Положение «о допуске перевозчиков» ч. 2.4 ст.12. Конкурсная комиссия: в установленном порядке признает конкурс несостоявшимся</p>
<p>8.</p>	<p>Коллизия в праве</p> <ul style="list-style-type: none"> • противоречие норм одного или разных уровней законодательства, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций, • наличие противоречий в отдельной норме НПА (либо противоречие НПА другому акту), позволяющих различное толкование нормы. 	<p>НК РФ Госпошлина</p> <p>7) стоимость транспортных средств может определяться как <u>организациями</u>, осуществляющими оценку транспортных средств, так и <u>судебно-экспертными учреждениями</u> органа юстиции;</p> <p>8) стоимость недвижимого имущества, за исключением земельных участков, может определяться как <u>организациями</u>, осуществляющими оценку недвижимости, так и <u>организациями</u> (органами) по учету объектов недвижимого имущества по месту его нахождения;</p> <p>Комментарий. Как видно из формулировок налогового кодекса, устанавливающих размер государственной пошлины, субъектами оценочной деятельности не указаны индивидуальные предприниматели. В соответствии с законом «Об оценочной деятельности» такими субъектами являются как организации, так и индивидуальные предприниматели. Противоречие налогового кодекса закону «Об оценочной деятельности» фактически привело к созданию ситуации, когда нотариус может отказать в удостоверении отчета об оценке имущества, подготовленного оценщиком – индивидуальным предпринимателем, мотивируя документом (НК РФ), регулирующим вопрос взимания государственной пошлины.</p>
<p>9.</p>	<p>Нарушение баланса интересов</p>	<p>Положение «о допуске перевозчиков» Текст 5.10. <i>Срок действия договора устанавливается для ИП не менее одного года, организаций не более трех лет.</i> Указанная редакция нормы может привести к нарушению принципа равенства среди перевозчиков, так как не указывается, является ли срок договора единым для всех перевозчиков, или устанавливается Заказчиком индивидуально.</p>

<p>10. Нарушение процедуры принятия НПА</p>	<p style="text-align: center;">Положение «о допуске перевозчиков»</p> <p>Текст п. 1.2. <i>«Положение разработано в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "О местном самоуправлении в Российской Федерации", "О безопасности дорожного движения", "О лицензировании отдельных видов деятельности", Законом Саратовской области "О транспорте"».</i></p> <p>В настоящее время данная норма содержит два закона, утративших силу: федеральный закон №1550–1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации" и закон Саратовской области «О транспорте», в соответствии с которыми принято и действует представленное на экспертизу Положение. Последние изменения в Положение вносились 23.06.2006 года, однако, они не коснулись вышеуказанной нормы.</p>
<p>11. «Навязанная» коррупциогенность</p>	<p>Текст ч. 7 ст. 16 № 244–ФЗ от 29 декабря 2006 года «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ):</p> <p><i>«Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принять до 1 июля 2007 года решение, о запрете начиная с 1 июля 2007 года деятельности по организации и проведению азартных игр (в том числе в отношении отдельных видов игорных заведений».</i></p> <p>Предоставление такой возможности ставит орган власти субъекта в зависимость от неких обстоятельств, которые должны произойти или не произойти, вследствие чего решение о запрете будет или не будет принято.</p> <p>Кроме того, положение ч. 7 ст. 16 ФЗ не закрепляет полномочие по принятию решения о запрете за конкретным органом власти субъекта и процедуру принятия такого решения, что в свою очередь позволяет оставлять за органами власти субъекта право выбора решения, принимать или не принимать НПА намеренно, оставляя его на широкое усмотрение власти субъекта.</p> <p>Возможность принимать или не принимать акт даёт право субъекту принимать его в части определённых субъектов, например, казино, игровых автоматов, букмекерских контор и т.д.</p>

Для заметок

Для заметок