

Обзор типичных коррупциогенных факторов, выявляемых в муниципальных нормативных правовых актах, и рекомендации по их устранению

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов относится к мерам, направленным на профилактику коррупции, и проводится она в целях выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

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.

Антикоррупционная экспертиза, несомненно, взаимосвязана с правовой экспертизой, в ходе которой проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям действующего законодательства, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники, однако, имея иные цели и задачи, антикоррупционная экспертиза направлена на выявление и устранение тех положений нормативных правовых актов, которые могут способствовать совершению коррупционных правонарушений.

Министерством юстиции Республики Марий Эл в 2013 году при проведении правовой экспертизы в 512 муниципальных нормативных правовых актах (в 874 актах в 2012 году) выявлено 708 положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции при их применении, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их.

Практически половина 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 проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства № 96 (далее – Методика).

Данный показатель объясняется тем, что почти половина нормативных правовых актов, в которых выявлены коррупциогенные факторы, приняты в сфере предоставления муниципальных услуг.

! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.

При анализе муниципального нормативного правового акта на возможность наличия широты дискреционных полномочий необходимо удостовериться, что в правовом акте:

- 1) отсутствует возможность приостановления или продления сроков на неопределенный срок или по неопределенным основаниям;
- 2) содержится исчерпывающий перечень вариантов принятия решения (совершения действия);
- 3) указаны условия (основания) принятия «отрицательного» решения (совершения действия).

Пример № 1:

В случае необходимости запрашивается дополнительная информация по вопросам, относящимся к предоставлению муниципальной услуги.

Комиссия вправе привлекать к участию в работе заинтересованных лиц, как физических, так и юридических.

В нормативном правовом акте не урегулировано:

- кто определяет необходимость запрашивания информации по вопросам предоставления муниципальной услуги;

- кто может являться заинтересованным лицом по вопросам, относящимся к предоставлению муниципальной услуги.

Кроме того, возникает неопределенность в части запрашивания необходимой информации, поскольку статьей 3 Закона Республики Марий Эл от 11.05.2005 № 13-З «О регулировании отдельных жилищных отношений в Республике Марий Эл» установлен закрытый перечень документов, необходимых для принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:

положения правового акта исключить.

Пример № 2:

«3. В заявлении при необходимости должны содержаться:»

Не ясно, кто определяет необходимость тех или иных сведений в заявлении.

! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:

исключить слова «при необходимости».

Чаще всего административный регламент по предоставлению муниципальной услуги содержит несколько коррупциогенных факторов.

Подпункт «ж» пункта 3 Методики: 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.

! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.

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

- 1) установлены сроки принятия решения (совершения действия) должностными лицами органов местного самоуправления;
- 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 с целью обращения заявителя.

Пример:

После подготовки ответственным секретарем Комиссии проекта постановления, он направляется на согласование, затем подписывается главой администрации.

В административном регламенте не определен срок подготовки проекта постановления, с кем осуществляется согласование (с главой администрации или иными должностными лицами), нет срока, в течение которого проект постановления подписывается.

! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:

абзац изложить в новой редакции:

«Ответственный секретарь Комиссии готовит проект постановления о признании гражданина нуждающимся в жилищных помещениях или об отказе в признании гражданина нуждающимся в жилищных помещениях и передает его на подпись главе администрации не позднее рабочего дня, следующего за днем заседания Комиссии.»

(при наличии необходимости согласования проекта постановления, определить с кем, в какие сроки он согласуется, каковы основания несогласования, правовые последствия или дальнейшая последовательность действий).

Встречаются примеры выборочного изменения объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов местного самоуправления (должностного лица) (подпункт «в» пункта 3 Методики).

! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.

При анализе муниципального нормативного правового акта на возможность выборочного изменения объема прав необходимо учесть, что в правовом акте:

- 1) само по себе использование формулировок «вправе», «может», «возможно», «допускается»... не свидетельствует о коррупциогенности, однако требует внимательности при проведении экспертизы;
- 2) если в законе принятие решения (совершение действия) определено как обязанность, то в муниципальном правовом акте оно не может быть правом;
- 3) должен быть исчерпывающий перечень оснований принятия вариативного решения (совершения действия), наличие которых уже становится обязанностью принятия именно такого решения (совершения действия).

Пример № 1: *В зависимости от пожеланий пользователей муниципальной услуги и режима работы музеев и выставок, она может быть предоставлена как незамедлительно, так и через определенный срок, установленный пользователем муниципальной услуги по согласованию с должностным лицом музея.*

! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:

изложить в новой редакции:

«В случае обращения с устным заявлением муниципальная услуга предоставляется в день обращения в соответствии с режимом работы музеев и выставок.

В случае обращения с письменным заявлением муниципальная услуга предоставляется в день, указанный заявителем, в соответствии с режимом работы музеев и выставок.

Если день обращения (при поступлении заявления в устной форме) или день, указанный в письменном заявлении, является не рабочим днем в соответствии с режимом работы музеев и выставок, то заявителю отказывается в предоставлении муниципальной услуги.»

(а также определить в тексте административного регламента процедуру отказа).

Пример № 2: *Решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такового должно быть принято в срок, не превышающий двух месяцев со дня подачи заявления, за исключением случаев, когда с заявителем достигнута договоренность об ином срок.*

! Рекомендации по устранению коррупциогенного фактора:

исключить слова «за исключением случаев, когда с заявителем достигнута договоренность об ином сроке».

Встречаются также и случаи наличия завышенные требования к лицу для реализации принадлежащего ему права (подпункт «а» пункта 4 Методики).

! Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.

При анализе муниципального нормативного 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 заявителем права (например, предоставление справки, выдача которой не входит в компетенцию какой-либо конкретной организации);
- 2) трудновыполнимые требования – требования, предполагающие дополнительные физические, моральные или материальные затраты заявителя (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 предоставить гражданину информацию, 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 43,46 Градостроительного кодекса РФ 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, нормы Градостроительного кодекса РФ, 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:

изложить в новой редакции:

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

В регистр муниципальных нормативных правовых актов в Республике Марий Эл включено 94 акта, определяющих создание и функционирование добровольной пожарной охраны, половина из которых «пополнила» статистику выявленных коррупциогенных факторов, так как приняты без учета федеральных законов от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и:

- определяют принудительность создания добровольной пожарной охраны, формы и методы ее деятельности, права и обязанности добровольных пожарных, что свидетельствует о принятии нормативного правового акта за пределами компетенции органов местного самоуправления (подпункт «д» пункта 3 Методики),

- устанавливают необходимость согласования создания и деятельности добровольной пожарной охраны с местной администрацией, то есть завышенные (обременительные) требования, предъявляемых для реализации принадлежащего гражданам и организациям права (подпункт «а» пункта 4 Методики).