Памятка
для лиц, осуществляющих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.

1.1. Памятка разработана управлением по реализации единой государственной политики в области противодействия коррупции, профилактики коррупционных и иных правонарушений администрации Губернатора Ульяновской области с участием государственно-правового управления администрации Губернатора Ульяновской области и Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ульяновской области в целях оказания помощи лицам, осуществляющим антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – антикоррупционная экспертиза).

1.2. Памятка разработана на основании нормативных правовых актов Российской Федерации и Ульяновской области:

Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (часть 2 статьи 6 относит антикоррупционную экспертизу к одной из основных мер профилактики коррупции);

Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 1 статьи 1 устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы в целях выявления коррупционных факторов и их последующего устранения);

постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы);

закона Ульяновской области от 20.07.2012 № 89-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области»;

указа Губернатора Ульяновской области от 28.11.2017 № 90 «О едином региональном интернет-портале для размещения проектов нормативных правовых актов Ульяновской области в целях их общественного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы»;

указа Губернатора Ульяновской области от 30.01.2024 № 5 «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Ульяновской области»;

постановления Губернатора Ульяновской области от 13.05.2013 № 82 «Об общественном обсуждении проектов правовых актов Ульяновской области»;

постановления Губернатора Ульяновской области от 02.12.2016 № 113 «Об утверждении Правил подготовки и издания правовых актов Губернатора Ульяновской области и Правительства Ульяновской области»;

постановления Правительства Ульяновской области от 12.07.2013 № 288-П «Об утверждении Порядка подготовки и издания правовых актов исполнительных органов государственной власти Ульяновской области»;

распоряжения Губернатора Ульяновской области от 02.10.2023 № 714-р «О некоторых мерах, направленных на повышение эффективности (результативности) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

1.3. Антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации (его территориальными органами), независимыми экспертами, уполномоченными на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – независимые эксперты), разработчиками нормативных правовых актов.

II. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ.

2.1. Антикоррупционная экспертиза – оценка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

2.2. Коррупциогенные факторы — положения нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

2.3. Нормативный правовой акт (далее - НПА)— письменный официальный документ, принятый (изданный) в определённой форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (норм права).

2.4. Норма права - это общеобязательное формально-определённое правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закреплённое и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных прав и обязанностей их участников.

Примечание: Следует различать правовую и антикоррупционную экспертизы.

При правовой экспертизе проводится правовая оценка формы НПА, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего НПА, содержащихся в нём норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а также оценка соответствия НПА требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов).

Целью же антикоррупционной экспертизы является выявление в положениях НПА и их проектах коррупциогенных факторов.

III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

3.1. Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы: проекты НПА должны пройти процедуру антикоррупционной экспертизы.

3.2. Оценка НПА и их проектов во взаимосвязи с другими НПА: следует изучить все связанные с ним НПА, регулирующие те же или схожие правоотношения на предмет выявления коррупциогенных факторов и (или) противоречий, прежде всего с актами, имеющими высшую юридическую силу.

3.3. Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы: заключение по результатам антикоррупционной экспертизы должно содержать аргументированные выводы, свидетельствующие о наличии (отсутствии) коррупциогенных факторов, основываться на непредвзятости эксперта, а также должно предоставлять возможность сопоставить сделанные выводы с объективными данными.

3.4. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу: экспертизу должны проводить лица, обладающие достаточным объёмом знаний для этого и имеющие на это полномочия.

3.5. Сотрудничество органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества: гарантированность возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещённых в открытом доступе проектов НПА, привлечение профильных экспертов при подготовке заключения об антикоррупционной экспертизе.

IV. КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ.

Методикой проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, утверждённой постановлением Правительства Российский Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика), установлено 12 коррупциогенных факторов, которые делятся на две группы:

4.1. Устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

а) широта дискреционных полномочий;

б) определение компетенции по формуле «вправе»;

в) выборочное изменение объёма прав;

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;

д) принятие НПА за пределами компетенции;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур;

и) нормативные коллизии.

4.2. Содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами);

в) юридико-лингвистическая неопределённость.

V. СОДЕРЖАНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ФАКТОРОВ.

5.1. **Широта дискреционных полномочий** (*подпункт «а» пункта 3 Методики*) - это отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

Необоснованное расширение дискреционных полномочий является признаком коррупциогенности. Диагностировать расширение дискреционных полномочий можно посредством анализа следующих основных элементов управленческой деятельности:

а) основания принятия решений. У должностного лица, как правило, есть возможность выбора как минимум из двух вариантов решений – положительного (разрешение) и отрицательного (отказ). Коррупциогенность возникает в том случае, если НПА предоставляет несколько возможных вариантов поведения без установления чётких оснований, обусловливающих принятие того или иного решения;

б) сроки принятия решений. Зачастую практически невозможно определить срок выполнения того или иного административного действия, либо процедуры. Риск коррупционных проявлений возрастает с увеличением продолжительности таких сроков или с установлением широкого периода времени совершения отдельных действий (принятия решений), а также при отсутствии таких сроков.

В качестве примера можно привести такое положение: «сообщение об операции незамедлительно передаётся специальному должностному лицу для принятия решения о целесообразности его представления руководителю организации». При этом использование категории оценочного характера «*незамедлительно*» не позволяет точно определить срок, в течение которого указанная обязанность должна быть исполнена;

в) дублирующие полномочия. Коррупциогенность вызывает установление дублирующих полномочий различных должностных лиц в рамках одного органа. Наличие дублирующих полномочий, как правило, является следствием нечёткого разграничения компетенции указанных должностных лиц.

В качестве примера можно привести дублирование полномочий лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Как правило, такие полномочия являются параллельными, что следует

рассматривать как следствие нечёткого разграничения компетенции контрольных и надзорных органов в рассматриваемой сфере.

Дискреционные полномочия могут устанавливаться с помощью таких формул, как: «при наличии уважительных причин орган может разрешить...», «решение может быть принято, если это не противоречит общественным интересам...», «проинформировать в кратчайшие сроки», «о принятом решении должностное лицо информирует заявителя» (без указания срока о таком уведомлении); «размер льготы определяется должностным лицом и не может составлять более 50%» (без приведения критериев, в каких случаях сколько процентов льгота должна составлять).

Коррупциогенный фактор может проявляться при возможности увеличить сроки выполнения административного действия по усмотрению должностного лица, например, в виде формулировок «в исключительных случаях срок может быть продлён».

Например, *проект закона области «О ежемесячной денежной выплате на первого ребёнка в возрасте от полутора до трёх лет» содержал указанный коррупциогенный фактор.*

Согласно части 1 статьи 2 проекта закона право на получение ежемесячной выплаты на первого ребёнка в возрасте от полутора до трёх лет имеет женщина, родившая первого ребёнка в период с 1 июля 2018 года по 31 декабря 2022 года, при одновременном наличии условий, перечисленных в пунктах 1-5 части 1 статьи 2 проекта Закона.

В соответствии с частью 2 статьи 2 проекта закона в случае смерти женщины, признания её недееспособной, безвестно отсутствующей или объявления её умершей, а равно лишения женщины родительских прав в отношении родившегося у неё ребёнка либо ограничения её в этих правах, право на получение выплаты имеет отец ребёнка, а в случае назначения ребёнку опекуна – опекун ребёнка.

Исходя из содержания проекта закона, для вышеуказанных лиц не были установлены какие-либо критерии или условия, которым они должны соответствовать.

5.2. **Определение компетенции по формуле «вправе»** (*подпункт «б» пункта 3 Методики*) – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Во многих НПА и их проектах компетенция органа власти (должностного лица) при реализации различного рода полномочий (разрешительных, контрольных и т.д.) определяется по формулам «вправе», «может». В теории права и обязанности для органов власти неразрывно связаны и образуют полномочия. Разделение прав и обязанностей в НПА и их проектах создают иллюзию возможности реализовывать полномочия как права. При этом осуществление таких «прав» может ставиться в зависимость от ненадлежащей выгоды. Порядок и условия исполнения соответствующих полномочий должны быть чётко регламентированы. Случаи определения компетенций по формуле

«вправе» должны быть сведены к минимуму и находиться в строгой зависимости от определяемых законодательством условий.

Например, *в положении об организации и осуществлении перевозок пассажиров автомобильным транспортом по регулярным межмуниципальным маршрутам в пригородном и междугородном сообщениях указано:*

«Маршрут может быть закрыт или приостановлен в случаях:

отказа перевозчика обслуживать маршрут;

принятия Министерством транспорта соответствующего решения, связанного с неоднократными нарушениями перевозчиком требований Положения;

невозможности выполнить перевозку в сложных дорожных или метеорологических условиях.

В случае систематического несоблюдения перевозчиком требований, предъявляемых к организации и осуществлению перевозок пассажиров автомобильным транспортом по автобусному маршруту общего пользования в пригородном (межрайонном) и междугородномсообщениях, Министерство транспорта может принять решение о передаче права обслуживания маршрута другому перевозчику в порядке, установленном пунктом Положения».

Формулировки «может быть», «может принять» дают уполномоченному органу власти возможность использовать соответствующее полномочие по собственному усмотрению.

«Лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача, может быть направлено на медицинское освидетельствование» (часть 1 статьи 44 Федерального закона от 08.01.1998 №3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»).

Использование формулировки «может быть направлено» позволяет произвольно решать вопрос о направлении на медицинское освидетельствование.

Например, *в проекте Инструкции по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, исполнительного органа области согласно пункту 4.10 дополнительно уполномоченное лицо вправе принять решение о направлении обращения:*

в органы прокуратуры для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по обращению, содержащему оскорбления, непристойную лексику и фразеологию, оскорбляющую общественную мораль и нарушающую нормы общественных приличий, с сообщением об этом заявителю;

в органы внутренних дел для организации проверки в рамках уголовно-процессуального законодательства по факту угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица либо членов его семьи.

В данном случае установлено необоснованное предоставление должностным лицам исполнительного органа произвольного права

направления или не направления сообщения о возбуждении дела об административном правонарушении либо о проведении проверки в рамках уголовно-процессуального законодательства. Таким образом, документ содержит коррупциогенный фактор «определение компетенции по формуле «вправе».

Предложение по устранению коррупциогенного фактора: пункт 4.10 проекта инструкции изложить в следующей редакции: «Руководитель исполнительного органа при получении обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица исполнительного органа, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нём вопросов и сообщить заявителю о недопустимости злоупотребления правом.

Дополнительно уполномоченное лицо принимает решение о направлении обращения:

в органы прокуратуры для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по обращению, содержащему оскорбления, непристойную лексику и фразеологию, оскорбляющую общественную мораль и нарушающую нормы общественных приличий, с сообщением об этом заявителю;

в органы внутренних дел для организации проверки в рамках уголовно-процессуального законодательства по факту угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица либо членов его семьи».

5.3. **Выборочное изменение объёма прав** (*подпункт «в» пункта 3 Методики*) – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

НПА и их проекты могут предусматривать для граждан и организаций запреты, ограничения, либо напротив, создавать для них исключения из общего порядка и привилегии. Такие изменения объёма прав порождают коррупциогенность в том случае, если они осуществляются исключительно по усмотрению должностных лиц не основанном на установленных НПА условиях принятия решений.

Так, в законодательных актах, как правило, не прописано, какие именно сведения должны предоставлять юридические и физические лица и каков их характер. Тем самым создаются условия для выборочного изменения объёма прав и обязанностей указанных субъектов права.

Например, *зачастую применяется такая формула: «по согласованию с уполномоченным органом указанная информация может представляться на бумажном носителе» (а не на электронном). Тем самым создаются предпосылки для избирательного подхода к применению органом государственной власти способа представления соответствующей информации.*

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо выявить положения, устанавливающие ограничения или запреты для одних (граждан, организаций), и введение льгот и привилегий для других по усмотрению должностного лица.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора могут фразы: «В случае, если в представленных заявителем документах выявлены недостатки, являющиеся основанием для их возвращения без рассмотрения по существу, учреждение может установить срок для их устранения, не превышающий 30 дней», «в исключительных случаях срок предоставления государственной услуги может быть продлён на 30 дней».

Например, *в соответствии с абзацем 6 пункта 5.2 раздела 5 Положения, утверждённого постановлением Правительства области «Об утверждении Положения о системе оплаты труда работников областного государственного казённого учреждения», установлено, что условия оплаты труда директора учреждения, его заместителей и главного бухгалтера учреждения могут быть установлены без учёта размера предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы, установленного в соответствии с абзацами вторым - четвертым данного пункта, если должности директора учреждения, его заместителей и главного бухгалтера учреждения включены в перечни, утверждённые Правительством области.*

Таким образом, решение о том, учитывать ли предельный уровень соотношения размеров среднемесячной заработной платы при установлении условий оплаты труда вышеназванным работникам, отводилось на усмотрение уполномоченного должностного лица.

В данной связи постановление содержало коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктами «а» и «в» пункта 3 Методики, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и выражающиеся в широте дискреционных полномочий – отсутствии или неопределённости сроков, условий или оснований принятия решения и выборочном изменении объёма прав – возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Например, *согласно пункту 6.2 раздела 6 Положения о системе оплаты труда работников областного государственного казённого учреждения», утверждённого постановлением Правительства области «Об утверждении Положения о системе оплаты труда работников областного государственного казённого учреждения», работникам учреждения могла быть оказана материальная помощь в случаях:*

вступления работника в брак;

рождения у работника ребёнка либо усыновления им ребёнка;

наличия у работника тяжёлого заболевания, требующего продолжительного и (или) дорогостоящего лечения;

смерти супруга (супруги) и (или) близких родственников работника.

Таким образом, в приведённых случаях материальная помощь могла быть и не оказана, при этом решение по данному вопросу принималось на усмотрение уполномоченного должностного лица.

В данной связи постановление содержало коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктами «а» и «в» пункта 3 Методики, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и выражающиеся в широте дискреционных полномочий - отсутствии или неопределённости сроков, условий или оснований принятия решения и выборочном изменении объёма прав – возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

5.4. **Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества** (*подпункт «г» пункта 3 Методики*) – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный НПА.

Данный коррупциогенный фактор проявляется в подзаконной регламентации вопросов, значимость которых обусловливает необходимость их разрешения на уровне закона. Необходимо, чтобы границы такого нормотворчества и его существенные условия регламентировались законом. В противном случае, менее прозрачный порядок подзаконного нормотворчества может способствовать коррупционным проявлениям. Зачастую такие акты противоречат закону. Среди их положений присутствуют коррупциогенные нормы.

Для выявления данного коррупциогенного фактора эксперту следует, не ограничиваясь текстом анализируемого НПА, проверить подзаконный НПА на коррупциогенность. Также следует отметить, что законодательный акт, как и подзаконный НПА, может предусматривать широкие возможности локального нормотворчества, что свидетельствует о невыполнении регулирующих функций органом власти. Оставляя подобные пробелы для самостоятельного восполнения другими субъектами права, законодательный акт может поощрять легализацию реально применяемых коррупциогенных схем. На наличие рассматриваемого коррупциогенного фактора в тексте НПА указывают отсылочные и бланкетные нормы.

Например, *в законодательстве Российской Федерации часто встречаются случаи двухступенчатого делегирования нормотворческих полномочий:*

Вначале порядок установления федеральных норм делегируется Правительству Российской Федерации. Впоследствии установление таких норм Правительство Российской Федерации делегирует федеральным органам исполнительной власти и/или их подведомственным организациям.

В качестве примера *может служить фраза: «Органы местного самоуправления вправе устанавливать ограничения по времени продажи*

отдельных видов продукции» (в условиях отсутствия законодательного закрепления такого полномочия).

Этот коррупциогенный фактор часто связан с широтой дискреционных полномочий, поскольку в отсутствие каких-либо законодательных ограничений у органа власти (должностного лица) появляется возможность безграничного подзаконного нормотворчества. Наибольшие коррупционные риски возникают в случае, если право подзаконного нормотворчества предоставляется органу власти (должностному лицу), которое потом будет проверять исполнение этих норм.

Например, *в приказе Министерства транспорта «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством транспорта государственной услуги «Выдача, переоформление, выдача дубликатов разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории области» в пункте 1.2. раздела 1 Административного регламента содержался коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «г» пункта 3 Методики (чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт), выразившийся в наличии отсылочной нормы на часть 16 статьи 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающей требования к легковым такси.*

Предложение по устранению коррупциогенного фактора: исключить указанную отсылочную норму, устанавливающую требования к легковым такси.

5.5. **Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции** (*подпункт «д» пункта 3 Методики*) – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии НПА.

Деятельность любого органа власти должна быть основана на компетенции этого органа. Он не вправе выходить за её пределы, обозначенные в статутном акте. Нарушения установленного объёма компетенции может выражаться в принятии НПА, регламентирующего вопросы, которые должны:

решаться на уровне законодательного акта;

регламентироваться НПА других органов.

Для выявления данного коррупциогенного фактора необходимо проанализировать статутный акт, определяющий компетенцию органа, принявшего НПА (закон, положение об органе в установленной сфере). При этом необходимо определить, насколько принятие НПА соответствует полномочиям органа.

Коррупциогенный фактор наличествует в НПА, регулирующем вопросы, относящиеся к компетенции другого органа власти: например, принятие закона

субъекта Российской Федерации или НПА органа местного самоуправления по вопросам, относящимся к компетенции федерального законодателя.

Например, *согласно статье 3 Закона области «О правовом регулировании отдельных вопросов, связанных с оказанием государственной социальной помощи» оказываемая за счёт средств областного бюджета государственная социальная помощь, в том числе на основании социального контракта, назначается и выплачивается (предоставляется) по решению территориального органа исполнительного органа, уполномоченного в сфере социальной защиты населения, по месту жительства (пребывания) её получателя (получателей) на условиях и в порядке, установленных Правительством области с учётом положений статей 5 и 8 - 10 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – ФЗ «О государственной социальной помощи»).*

Исходя из содержания пунктов 2.6 и 2.7 раздела 2 Порядка назначения и выплаты (предоставления) государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, оказываемой за счёт средств областного бюджета, утверждённого постановлением Правительства области «Об оказании государственной социальной помощи в области», решение о предоставлении государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, а также решение об отказе в предоставлении государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, принимается руководителем территориального органа исполнительного органа области, уполномоченного в сфере социальной защиты населения, по месту жительства (пребывания) получателя, и оформляется соответствующим распоряжением руководителя территориального органа.

Согласно пункту 1.1 раздела 1 Положения о территориальном органе исполнительной власти, утверждённого постановлением Правительства области «Об утверждении Положения о Департаменте…», Департамент является территориальным органом Министерства социального развития, созданным для осуществления полномочий Министерства социального развития в административно-территориальных единицах области.

В соответствии с подпунктами «б», «в» пункта 1 раздела 2 Положения о Департаменте», Департамент в области социальной поддержки населения назначает пособия, компенсации, жилищные субсидии и другие социальные выплаты, установленные законодательством, на соответствующей территории; оказывает государственную социальную помощь малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в порядке и размерах, установленных нормативными правовыми актами области.

Приказ Министерства социального развития «О наделении полномочиями» наделяет областное государственное казённое учреждение социальной защиты населения в областном центре полномочиями по назначению пособий, компенсаций, жилищных субсидий и других социальных выплат, установленных законодательством, оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в порядке и размерах, установленных нормативными правовыми

актами области, с правом подписи распоряжения, протокола по назначению пособий, компенсаций, жилищных субсидий и других социальных выплат, оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам; по принятию решения о предоставлении (отказе в предоставлении, о приостановлении предоставления, прекращении предоставления) пособий, компенсаций, жилищных субсидий и других социальных выплат, установленных законодательством, с правом подписи в решении о назначении (в решении об отказе в предоставлении, в решении о приостановлении предоставления, в решении о прекращении предоставления) пособий, компенсаций, жилищных субсидий и других социальных выплат, установленных законодательством; по принятию решения о предоставлении (отказе в предоставлении, о приостановлении предоставления, прекращении предоставления) государственной социальной помощи с правом подписи распоряжения о назначении государственной социальной помощи и социального контракта, утверждению программы социальной адаптации малоимущей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина).

Вместе с тем правоотношения, возникающие в связи с предоставлением в том числе государственных услуг, участием организаций, подведомственных исполнительному органу, в оказании государственных услуг, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга, предоставляемая исполнительным органом субъекта Российской Федерации при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – деятельность по реализации функций исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

В пункте 8 статьи 2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» даётся определение подведомственной исполнительному органу организации – государственное учреждение либо унитарное предприятие, созданные органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно вышеизложенным положениям ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» организации, подведомственные исполнительному органу, участвуют в оказании государственных услуг.

Таким образом, ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает в качестве критерия отнесения

полномочия к государственным услугам осуществление его исполнительным органом.

При этом подведомственные учреждения и иные организации могут привлекаться для выполнения отдельных административных процедур, в то время как принятие решения о предоставлении государственной услуги должно осуществляться должностным лицом соответствующего исполнительного органа.

С учётом изложенного концепция ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не предполагает принятия решения о совершении юридически значимых действий в отношении заявителей (физических и (или) юридических лиц) организациями, в том числе подведомственными исполнительным органам.

Согласно части 1 статьи 8 ФЗ «О государственной социальной помощи», государственная социальная помощь в том числе на основании социального контракта, назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. Орган социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания отказывает заявителю в назначении государственной социальной помощи (статья 9 ФЗ «О государственной социальной помощи»).

Таким образом, предусмотрев в нарушение норм федерального законодательства вышеизложенное выборочное изменение объёма прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для организаций по усмотрению государственных органов, Министерство социального развития вышло за пределы своей компетенции, что в соответствии с подпунктами «в» и «д» пункта 3 Методики, является коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

5.6. **Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования соответствующих полномочий** (*подпункт «е» пункта 3 Методики*) – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Для определения законодательного пробела необходимо провести анализ того, насколько достигаются цели и задачи правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, все ли они раскрываются и конкретизируются. В качестве типичного недостатка законодательства, основанного на пробелах правового регулирования, можно отметить принятие субъектами Российской Федерации подзаконных актов по вопросам регламентации отношений, которые должны регулироваться законом.

Этот коррупциогенный фактор характерен для подзаконных актов. Необходимо выявлять положения, которые содержат обязательные требования к гражданам (организациям) при отсутствии профильного закона либо при

отсутствии в нём положений, которыми введение таких требований делегировано на уровень подзаконного акта.

Например, *в приказе Министерства транспорта «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством транспорта государственной услуги «Выдача, переоформление, выдача дубликатов разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории области» согласно подпункту 3.2.2 пункта 3 раздела 3 Административного регламента в случае переоформления разрешения, заявление о переоформлении разрешения (далее – заявление) подаётся заявителем в Министерство транспорта в течение 10 (десяти) рабочих дней со дня наступления соответствующих обстоятельств.*

К числу таких обстоятельств также отнесено изменение фамилии, имени и отчества индивидуального предпринимателя, места его жительства, данных документа, удостоверяющего его личность.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» не устанавливает сроки, в которые заявитель обязан подать заявление о переоформлении разрешения, и, соответственно, они не могут устанавливаться Административным регламентом.

Также отмечено, что в соответствии со статьёй 19 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем, включающим фамилию и собственно имя, а также отчество, если иное не вытекает из закона или национального обычая. В случаях и порядке, предусмотренных законом, гражданин может использовать псевдоним (вымышленное имя). Как установлено статьёй 58 Семейного кодекса Российской Федерации ребёнок имеет право на имя, отчество и фамилию. Имя ребёнку даётся по соглашению родителей, отчество присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов Российской Федерации и не основано на национальном обычае. Из этого следует, что отчество не является обязательным элементом имени гражданина.

Таким образом, в подпункте 3.2.2. пункта 3 раздела 3 Административного регламента содержатся коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктом «е» пункта 3 и подпунктом «а» пункта 4 Методики (заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования соответствующих полномочий.

Предложение по устранению коррупциогенного фактора: в подпункте 3.2.2 пункта 3 раздела 3 Административного регламента исключить указание на срок, в которые заявитель обязан подать заявление о переоформлении разрешения; слово «отчества» заменить словами «отчества (последнее при наличии)».

5.7. **Отсутствие или неполнота административных процедур** (подпункт «ж» пункта 3 Методики) – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления

или организациями (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка.

Коррупциогенность повышается в случае, если отсутствует чёткий порядок совершения отдельных действий и административных процедур. Административные процедуры должны содержать сроки и последовательность совершение административных действий, в рамках которых принимаются решения, получается и используется информация, рассматриваются обращения граждан и организаций, проводится контроль, получаются разрешения и т.д.

Данный коррупциогенный фактор предполагает отсутствие нормативно установленного порядка совершения должностными лицами определённых действий (например, при предоставлении государственных услуг).

Так, в административном регламенте (его проекте) предоставления государственных (муниципальных) услуг должны содержаться следующие обязательные разделы, связанные с процедурой её предоставления:

результат предоставления услуги; срок регистрации заявления (запроса); срок предоставления услуги;

исчерпывающий перечень необходимых документов;

исчерпывающий перечень оснований для отказа в приёме документов, приостановлении предоставления услуги, отказе в её предоставлении; порядок обжалования отказа предоставления услуги.

Ещё ***в качестве примера*** можно привести юридическую конструкцию, когда в положении об органе финансового мониторинга отсутствуют указания на его функции или данные функции могут быть закреплены в других подзаконных НПА, что создает трудности для их восприятия в качестве единого целого.

Например, *подпунктом 2 пункта 2 проекта постановления Правительства области раздел 5 Порядка осуществления гарантий защиты прав детей на отдых и оздоровление, утверждённый постановлением Правительства области «О мерах по реализации Закона области «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей», предлагается дополнить пунктом 5.3, которым предусмотрен единый перечень документов, необходимых для предоставления двух видов выплат компенсационного характера: компенсации стоимости путёвки в организации отдыха детей и их оздоровления и компенсации стоимости проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к месту отдыха и обратно.*

В соответствии с подпунктом 8 пункта 5.3 раздела 5, предлагаемого к дополнению в Порядок, опекуны (попечители), приёмные родители или патронатные воспитатели детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, или лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для получения компенсации стоимости путёвки и проезда к месту отдыха и обратно должны представить в Министерство образования или уполномоченную организацию, в числе прочего, проездные документы, подтверждающие расходы, связанные с проездом к месту отдыха и обратно.

Пунктом 5.5 раздела 5, предлагаемого к дополнению в Порядок, установлены основания для отказа в предоставлении компенсации стоимости

путёвки в организации отдыха детей и их оздоровления и компенсации стоимости проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к месту отдыха и обратно.

Согласно абзацу второму пункта 5.5 раздела 5, предлагаемого к дополнению в Порядок, одним из оснований для отказа в предоставлении компенсаций является непредставление одного или более документов, предусмотренных пунктами 5.3 и 5.4 данного раздела 5.

Исходя из вышеизложенного и содержания пунктов 5.3 и 5.5 раздела 5, предлагаемого к дополнению в Порядок, Министерством образования или уполномоченной организацией может быть принято решение об отказе в предоставлении компенсации стоимости путёвки в организации отдыха детей и их оздоровления в случае непредставления проездных документов, подтверждающих расходы, связанные с проездом к месту отдыха и обратно.

Кроме того, требует уточнения возможность использования личного автотранспорта для проезда к месту отдыха и обратно.

В соответствии с подпунктами «а», «ж» и «и» пункта 3 Методики, коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределённость условий или оснований принятия решения; отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка; нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

5.8. **Отказ от конкурсных (аукционных) процедур** (*подпункт «з» пункта 3 Методики*) - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Конкурсные (аукционные процедуры) призваны обеспечить максимальную открытость принятия решения, возможность выбора наиболее оптимального, выгодного и качественного предложения из наибольшего количества предложений.

На практике встречаются случаи предоставления преимущества одному претенденту или группе претендентов без проведения конкурсных процедур в случаях, если другие претенденты, подавшие заявки на участие в конкурсе, не отвечают установленным требованиям и критериям.

Коррупциогенным фактором является возможность принятия решения о предоставлении ограниченного ресурса административным методом, а не на основании открытых конкурентных процедур.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора могут фразы: «решение о предоставлении в аренду помещения, находящегося

в муниципальной собственности, принимается на заседании представительного органа власти»; «в случае недостаточности кадровых ресурсов для выполнения работ по благоустройству (в период сильных осадков) органы местного самоуправления могут заключать договоры об оказании таких услуг с организациями и (или) индивидуальными предпринимателями».

Например, *проект закона области «О внесении изменений в Закон области «Об утверждении Программы управления государственной собственностью области на 2021 год» дополнен положением, которым государственному учреждению здравоохранения «Детская городская клиническая больница» по согласованию предоставляется право предоставления в безвозмездное пользование областному отделению общероссийской общественной молодёжной организации «Всероссийский Ленинский коммунистический союз молодёжи» (некоммерческая организация, созданная в форме общественной организации), без проведения аукциона здания административного корпуса с принадлежностями, общей площадью 494,9 кв. м, для общественной работы по развитию молодёжной политики на территории области.*

В соответствии с пунктом 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее ФЗ «О конкуренции») заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования, в отношении муниципального имущества осуществляется только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров. При этом в указанной норме имеются исключения предоставления помещений без проведения конкурентных способов закупок.

Вместе с тем, положения ФЗ«О защите конкуренции» во взаимосвязи с положениями Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не предусматривают безусловного права органов государственной власти предоставлять некоммерческим организациям нежилые помещения, без анализа рынка аренды и безвозмездного пользования помещений, без обоснованности предоставления помещений конкретным некоммерческим организациям и невозможности предоставления нежилых помещений другим некоммерческим организациям. В противном случае, нарушаются принципы правовой определённости, публичности и открытости органов публичной власти, повышаются коррупционные риски и возможности предоставления нежилых помещений за вознаграждение.

Предложение об устранении коррупциогенного фактора: пункт 99 «Программы управления государственной собственностью области на 2021 год», вводимый проектом закона, исключить.

5.9. **Нормативные коллизии** (*подпункт «и» пункта 3 Методики*) – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Коррупциогенный фактор проявляется в наличии противоречащих друг другу положений НПА, в том числе разного «уровня» (федеральный, региональный, местный).

Например, *в соответствии с пунктом 2.6[1] раздела 2 Положения о Министерстве транспорта, утверждённого постановлением Правительства области «О Министерстве транспорта», Министерство транспорта в организации дорожного движения:*

1) планирует и осуществляет деятельность в области организации дорожного движения на территории области в соответствии с государственной политикой Российской Федерации в области организации дорожного движения;

2) обеспечивает организацию и мониторинг дорожного движения на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения;

3) организует установку, замену, демонтаж и содержание технических средств организации дорожного движения на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения;

4) ведёт реестр парковок общего пользования, расположенных на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения;

5) осуществляет государственный контроль (надзор) за реализацией исполнительными органами области, органами местного самоуправления полномочий в области организации дорожного движения;

6) утверждает определённые в соответствии с методикой, предусмотренной пунктом 13 части 1 статьи 5 Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нормативы финансовых затрат областного бюджета на выполнение работ и оказание услуг по реализации мероприятий по организации дорожного движения на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения;

7) определяет в соответствии с предусмотренными пунктом 14 части 1 статьи 5 Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» методическими рекомендациями методику расчёта размера платы за пользование платными парковками на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения области, автомобильных дорогах местного значения, а также устанавливает её максимальный размер;

8) утверждает порядок ведения реестра парковок общего пользования, расположенных на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения, автомобильных дорогах местного значения.

Таким образом, Министерство транспорта исполняет полномочия и по организации дорожного движения на территории области, и по осуществлению государственного контроля (надзора) за реализацией этих полномочий, что является внутренним противоречием между нормами и влечёт правовую неопределённость для применения.

Осуществление государственного полномочия и государственный контроль (надзор) за его осуществлением невозможны в рамках одного исполнительного органа, поскольку в таком случае будет нарушен принцип объективности, основываясь на котором, согласно части 2 статьи 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, осуществляют в пределах своей компетенции контроль (надзор) за их деятельностью.

5.10. **Наличие повышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права** (*подпункт «а» пункта 4 Методики*) – установление неопределённых, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Для выявления данного коррупциогенного фактора необходимо определить все случаи, когда НПА или его проект устанавливает условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности. Затем необходимо оценить настолько эти условия (требования) обременительны, превышают ли они доступный для субъекта права уровень. В случае если указанные требования превышают допустимый уровень – риск возникновения коррупционных отношений возрастает.

Так, рассматриваемый коррупциогенный фактор содержат такие нормы права, которые требуют от субъекта правоотношений слишком больших материальных и временных затрат при прохождении разрешительных, регистрационных и иных процедур. Наиболее часто данный коррупциогенный фактор проявляется при регламентации разрешительных и регистрационных полномочий. Указанный фактор диагностируется при анализе требований к заявителю при изучении перечня документов, представление которых необходимо для реализации права, совершения (отказав совершении) действий уполномоченной стороной.

Не редки также случаи, когда рассматриваемый коррупциогенный фактор встречается при установлении юридической ответственности, когда наказание несопоставимо с реальной степенью опасности правонарушения. В этих случаях возникает соблазн уйти от ответственности, «уплатив» меньшую сумму в виде ненадлежащей выгоды другой стороне коррупционной сделки.

Также свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора может норма, устанавливающая перечень документов, которые должен представить заявитель для получения государственной услуги, и завершающаяся словами «и иные документы».

Данный коррупциогенный фактор наиболее часто проявляется при разработке НПА, регулирующих предпринимательскую деятельность, установление требований, выполнение которых связано со значительными финансовыми издержками для бизнеса.

<u>Например</u>, *Положением о порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям, выраженных в денежной форме (далее – Положение), утверждённым приложением № 1 к постановлению Правительства области «О некоторых мерах по реализации Закона области «О мерах социальной поддержки многодетных семей на территории области», определены порядок и условия предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям в форме:*

ежемесячной денежной выплаты на каждого ребёнка;

ежегодной денежной выплаты на каждого ребёнка школьного возраста на приобретение школьной и спортивной одежды;

ежемесячных денежных выплат на каждого ребёнка, обучающегося в общеобразовательной организации;

денежной компенсации фактически произведённых расходов на оплату платных медицинских услуг, связанных с лечением стоматологических заболеваний (за исключением услуг по косметологическому лечению и зубопротезированию);

ежемесячной денежной выплаты на каждого ребёнка, не посещающего находящиеся на территории области государственные и муниципальные образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования;

денежной компенсации фактически произведённых расходов на оплату путёвок, приобретённых в целях организации совместного отдыха родителей с детьми.

Решения о назначении указанных мер социальной поддержки многодетных семей принимает территориальный орган исполнительного органа, уполномоченного в сфере социальной защиты населения (далее – уполномоченный орган, территориальный орган соответственно), на основании заявлений о назначении денежных выплат, составленных по установленной уполномоченным органом форме, с приложением документов, в число которых входят, согласно подпункту 3 пункта 2.3 раздела 2, подпункту 3 пункта 3.3 раздела 3, подпункту 4 пункта 5.4 раздела 5, подпункту 3 пункта 6.3 раздела 6, подпункту 4 пункта 7.4 раздела 7, подпункту 2 пункта 8.3 раздела 8 Положения, утверждённого приложением № 1 к постановлению, свидетельства о рождении детей.

Основанием для принятия решений об отказе в назначении вышеперечисленных мер социальной поддержки многодетных семей является представление документов, предусмотренных пунктом 2.3 раздела 2, пунктом 3.3 раздела 3, пунктом 5.4 раздела 5, пунктом 6.3 раздела 6, пунктом 7.4 раздела 7, пунктом 8.3 раздела 8 Положения, утверждённого приложением № 1 к постановлению, или в предусмотренных данным Положением случаях их копий не в полном объёме либо с нарушением предъявляемых к ним требований и (или) наличие в них неполных и (или) недостоверных сведений.

Положением о порядке бесплатного предоставления многодетным семьям в собственность автомобиля (далее – Положение), утверждённым приложением № 2 к постановлению, определены порядок и условия бесплатного предоставления многодетным семьям в собственность автомобиля,

оборудованного для перевозок не менее 12 человек, семьям, воспитывающим десятерых и более детей, прошедшим в установленном порядке регистрацию в качестве многодетной семьи.

Решение о предоставлении автомобиля принимается на основании заявления с приложением документов, в число которых входят, согласно подпункту 3 пункта 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 2 к постановлению, свидетельства о рождении детей.

Основанием для принятия решения об отказе в предоставлении автомобиля является представление документов, предусмотренных пунктом 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 2 к постановлению, или в предусмотренных данным Положением случаях их копий не в полном объёме либо с нарушением предъявляемых к ним требований и (или) наличие в них неполных и (или) недостоверных сведений.

Положением о порядке бесплатного обеспечения детей витаминами (далее - Положение), утверждённым приложением № 3 к постановлению, определён порядок бесплатного обеспечения детей в возрасте до 18 лет из семей, прошедших в установленном порядке регистрацию в качестве многодетной семьи, один раз в год (весной или осенью) витаминами при наличии к тому медицинских показаний.

Решение о бесплатном обеспечении детей витаминами принимается на основании заявления с приложением документов, в число которых входят, согласно подпункту 3 пункта 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 3 к постановлению, свидетельства о рождении детей.

Основанием для принятия решения об отказе в обеспечении детей витаминами является представление документов, предусмотренных пунктом 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 3 к постановлению, или в предусмотренных данным Положением случаях их копий не в полном объёме либо с нарушением предъявляемых к ним требований и (или) наличие в них неполных и (или) недостоверных сведений.

Положением о порядке обеспечения детей бесплатными путёвками в организации отдыха детей и их оздоровления (далее – Положение), утверждённым приложением № 4 к постановлению, определён порядок и условия обеспечения детей из семей, прошедших в установленном порядке регистрацию в качестве многодетной семьи, бесплатными путёвками в организации отдыха детей и их оздоровления.

Решение об обеспечении детей бесплатными путёвками в организации отдыха детей и их оздоровления принимается на основании заявления с приложением документов, в число которых входят, согласно подпункту 3 пункта 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 4 к постановлению, свидетельства о рождении детей.

Основанием для принятия решения об отказе в обеспечении детей бесплатными путёвками в организации отдыха детей и их оздоровления является представление документов, предусмотренных пунктом 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 4 к постановлению, не в полном объёме либо с нарушением предъявляемых к ним требований и (или) наличие в них неполных и (или) недостоверных сведений.

Вместе с тем с 01.01.2021 вступил в силу Федеральный закон от 19.12.2016 № 433-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» , которым уточнён перечень документов личного хранения, подлежащих обязательному предоставлению заявителем для получения государственной или муниципальной услуги.

Так, согласно пункту 3 части 6 статьи 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в настоящее время к числу документов личного хранения, подлежащих обязательному предоставлению заявителем для получения государственной или муниципальной услуги, относятся свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния, выданные компетентными органами иностранного государства, и их нотариально удостоверенный перевод на русский язык.

При этом в пункте 2 части 1 статьи 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установлен запрет требовать от заявителя представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление государственных услуг, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 указанного Федерального закона государственных и муниципальных услуг.

Представление указанных документов должно осуществляться в порядке межведомственного взаимодействия, а заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, по собственной инициативе.

Исключение из данного правила составляют лишь определённые документы, включённые в закрытый перечень, определённый частью 6 статьи 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В соответствии с пунктом 2 статьи 13^2 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния, содержащиеся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, предоставляются в рамках межведомственного взаимодействия в органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг в части сведений, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Из вышеизложенного следует, что для получения государственной услуги граждане обязаны предоставить свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния только в случае их выдачи компетентными органами иностранного государства (вместе с их нотариально удостоверенным переводом на русский язык), а остальные свидетельства

о государственной регистрации актов гражданского состояния, выданные органами записи актов гражданского состояния, заявитель вправе представить в орган, предоставляющий государственные услуги, по собственной инициативе, поскольку указанные документы должны представляться в порядке межведомственного взаимодействия.

Таким образом, подпункт 3 пункта 2.3 раздела 2, подпункт 3 пункта 3.3 раздела 3, подпункт 4 пункта 5.4 раздела 5, подпункт 3 пункта 6.3 раздела 6, подпункт 4 пункта 7.4 раздела 7, подпункт 2 пункта 8.3 раздела 8 Положения, утверждённого приложением № 1 к постановлению, подпункт 3 пункта 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 2 к постановлению, подпункт 3 пункта 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 3 к постановлению, а также подпункт 3 пункта 2.1 раздела 2 Положения, утверждённого приложением № 4 к постановлению, не соответствуют пункту 2 части 1 статьи 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», запрещающему требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций.

Исходя из вышеизложенного, истребование у граждан копии свидетельств о рождении детей, выданных органами записи актов гражданского состояния Российской Федерации, является обременительным требованием.

Например, *в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 3 Закона области «О предоставлении гражданам земельных участков, на которых расположены индивидуальные жилые дома, в собственность бесплатно», одновременно с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно гражданином, заинтересованным в предоставлении земельного участка, представляются документы, подтверждающие постоянное или преимущественное проживание гражданина в жилом доме (документы о регистрации гражданина в жилом доме по месту жительства, выписка из домовой (похозяйственной) книги о зарегистрированных в жилом доме по месту жительства и (или) фактически проживающих в жилом доме гражданах).*

Исходя из содержания пункта 85 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждённого приказом Федеральной миграционной службы от 11.09.2012 № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», оформление и хранение домовых (поквартирных) книг осуществлялось собственником (собственниками) жилого помещения либо управляющей

жилищным фондом организацией в случае заключения соглашения с собственником (собственниками) на ведение данной работы.

На основании сведений, содержащихся в домовой книге, государственными и муниципальными учреждениями, а также местными администрациями выдавались выписки из домовой книги и справки о составе семьи. При этом порядок выдачи этих выписок и справок на федеральном уровне определён не был.

Вместе с тем вышеназванный приказ Федеральной миграционной службы признан не подлежащим применению в связи с принятием приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», ведение домовых книг в настоящее время не предусмотрено.

Частью восьмой статьи 3 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» установлено, что федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел ведёт базовый государственный информационный ресурс регистрационного учёта граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Пункт 2 части 1 статьи 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» запрещает требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций.

Следовательно, закрепление в Законе области обязанности граждан представлять документы о регистрации гражданина в жилом доме по месту жительства, выписку из домовой (похозяйственной) книги является трудновыполнимым, обременительным требованием.

5.11. **Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами)** (*подпункт «б» пункта 4 Методики*) – отсутствие чёткой регламентации прав граждан и организаций.

В ряде случаев предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, в условиях отсутствия их чёткой регламентации, могут прикрывать на деле возможность дискреционного поведения должностных лиц, которые в этих условиях имеют возможность действовать по своему усмотрению. Для выявления отмеченного коррупциогенного фактора необходимо оценить возможные действия должностных лиц в привязке к предоставляемой заявителю возможности права свободного выбора способа или сроков совершения действий.

Например, *в проекте Административного регламента предоставления государственной услуги определено, что «…при желании заявителя он может устранить препятствия позднее (после подачи документов на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции) путём предоставления дополнительных или исправленных документов».*

Коррупциогенный фактор может быть также связан с отсутствием чёткой регламентации прав заявителей при обращении в орган власти, например, за предоставлением государственной услуги, что может повлечь многократный отказ в её предоставлении по различным основаниям. Вероятность проявления данного коррупциогенного фактора может усиливаться в случае предоставления услуги на платной основе (например, выдачи лицензии).

Например, *при антикоррупционной экспертизе проекта приказа Министерства искусства «О внесении изменения в приказ Министерства искусства № 7» во взаимосвязи с приказом Министерства искусства «Об установлении льгот при организации платных мероприятий, проводимых областными государственными учреждениями культуры» (далее – приказ № 7) выявлено следующее.*

В подпункте «б» пункта 4 приказа № 7 установлено отсутствие чёткой регламентации прав граждан и организаций. Как следует из пояснительной записки к проекту приказа № 7, он разработан в целях привидения перечня льгот при организации платных мероприятий, проводимых областными государственными учреждениями культуры, утверждённых приказом № 7 в соответствие с постановлением Правительства области «О порядке и условиях предоставления мер поддержки, установленных указом Губернатора области «О некоторых мерах поддержки граждан, являющихся членами семей участников специальной военной операции» и «О порядке и условиях предоставления мер поддержки, установленных указом Губернатора области «О некоторых мерах поддержки граждан, являющихся членами семей погибших (умерших) участников специальной военной операции, в 2023 году» (далее – постановление № 553-П, постановление № 334-П соответственно).

Указанные постановления изданы во исполнение указа Губернатора области «О некоторых мерах поддержки граждан, являющихся членами семей участников специальной военной операции» (далее – указ № 100). В соответствии с подпунктом 1.3 пункта 1 указа № 100 членам семей участников специальной военной операции представлено право на бесплатное посещение областных государственных учреждений культуры.

Пунктом 1 постановления № 553-П установлено, что граждане, являющиеся членами семей участников специальной военной операции, определённых в соответствии с подпунктом 1.2 пункта 1 указа № 100, осуществляют право на бесплатное посещение областных государственных учреждений культуры в порядке, установленном нормативным правовым актом исполнительного органа, осуществляющего государственного управление в сферах культуры, искусства, кинематографии, архивного дела, книгоиздательской деятельности, а также образования в сфере культуры и искусства. Подпунктом 10 пункта 1 постановления № 334-П также установлено, что граждане, являющиеся членами семей погибших (умерших)

участников специальной военной операции, определённых в соответствии с подпунктом 1.2 пункта 1 указа Губернатора области «О некоторых мерах поддержки граждан, являющихся членами семей погибших (умерших) участников специальной военной операции, в 2023 году» осуществляют право на бесплатное посещение областных государственных учреждений культуры в порядке, установленном нормативным правовым актом исполнительного органа, осуществляющего государственное управление в сферах культуры, искусства, кинематографии, архивного дела, книгоиздательской деятельности, а также образования в сфере культуры и искусства.

Указанными НПА Губернатора области и Правительства области гражданам, являющимся членами семей погибших (умерших) участников специальной военной операции представлено право на полное бесплатное посещение областных государственных учреждений культуры, а не право на льготу при посещении таких учреждений.

Кроме того, в соответствии с указанными постановлениями Правительства области Министерству искусства представлено полномочие только установить порядок, обеспечивающий возможность реализации указанными категориями граждан предоставленного права на бесплатное посещение областных государственных учреждений культуры, а не условия для его реализации, в том числе периода (периодов), в котором они могут им воспользоваться.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства области «О предоставлении льгот при посещении областных государственных учреждений культуры» представленное право не является и не может являться льготой, которая может быть установлена приказом Министерства искусства, коим также определяются виды и размер льгот, а также условия и время их предоставления, в том числе перечень документов, при предъявлении которых льготы предоставляются.

Предложение по устранению коррупциогенного фактора: исключить из проекта приказа и приказа № 7 упоминание о гражданах, являющихся членами семей участников специальной военной операции и гражданах, являющихся членами семей погибших (умерших) участников специальной военной операции, в части представления им льготы на бесплатное посещение областных государственных учреждений культуры.

Разработать проект приказа Министерства искусства, устанавливающий порядок, обеспечивающий возможность реализации указанными в постановлении № 553-П и постановлении № 334-П категориями граждан представленного им права на бесплатное посещение областных государственных учреждений культуры.

5.12. **Юридико – лингвистическая неопределённость** (подпункт «в» пункта 4 Методики) – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Данный коррупциогенный фактор является одним из наиболее распространённых и имеет следующие проявления:

а) употребление неустоявшихся терминов. Неустоявшимися являются

термины, содержание которых является неочевидным для неопределённого круга лиц, которому адресован НПА, и не используемых в действующем законодательстве;

б) употребление двусмысленных терминов. Такие термины имеют двоякий смысл, который может быть определён в зависимости от конкретной ситуации. Например, термин «понуждение»;

в) использование категорий оценочного характера. В качестве примеров можно привести следующие категории: «обоснованные и доступные меры»; «с учётом особенностей»; «запутанный или необычный характер»; «повышенное внимание»; «достаточные основания» и т.д.

Эти недочёты способны приводить к коррупционным проявлениям, поскольку расширяют дискреционные полномочия органов власти (их должностных лиц). Особенную опасность представляют неопределённые положения, налагающие юридические обязанности и ответственность.

В качестве примера можно привести положение Уголовного кодекса, в котором предусматривается возможность освобождения от уголовной ответственности лица, совершившего финансирование террористической деятельности. При этом используется такое условие: «если это лицо своевременно заявило о содеянном и (или) иным образом способствовало предотвращению акта терроризма и выявлению этого преступления».

Например, *в соответствии с подпунктом «и» подпункта 2 пункта 1 постановления Правительства области «Об особенностях осуществления градостроительной деятельности в области в 2022 и 2023 годах», в 2022 и 2023 годах без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний осуществляется утверждение проектов правил землепользования и застройки поселений, городских округов области, проектов, предусматривающих внесение изменений в данные документы, в случае установления градостроительными регламентами дополнительных требований в целях создания условий для планировки территорий муниципальных образований и обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц.*

Однако такие формулировки как «создание условий для планировки территорий муниципальных образований» и «обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц» относятся к категориям оценочного характера, нечёткое определение которых может привести к нарушению прав граждан на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.