

Административные процедуры и их антикоррупционное значение

Понятие административной процедуры

- **Административная процедура** - закрепленный в нормативном правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юридических обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции (например, ведение реестра, регистрация, контрольная проверка).

Значение административных процедур.

- позволяют выровнять правовое положение субъектов, обладающих властными полномочиями с одной стороны и граждан и организаций с другой.
- процедуры делают деятельность органов более предсказуемой и прозрачной.
- процедуры унифицируют деятельность органов местного самоуправления, повышают её эффективность за счет большей упорядоченности и подотчетности.

Задачи административных процедур

- обеспечивается эффективность деятельности публичной администрации/публичной власти
- создание благоприятных условий для участия граждан и организаций в публичных правоотношениях

Использование административных процедур необходимо в следующих правоотношениях:

- при регулировании реализации субъективных прав и юридических обязанностей граждан и организаций во взаимоотношении с органами власти;
- в отношениях, регулирующих применение должностными лицами органов власти полномочий, связанных с воздействием на граждан, в т.ч. применение мер государственного контроля и надзора, а также мер принуждения;
- при закреплении прав представителей публичной администрации, связанных с изданием индивидуальных и нормативных правовых актов, принятием иных видов управленческих решений с совершением юридически значимых действий. Порядок издания нормативного акта – нормотворческая процедура.

Антикоррупционное значение административных процедур

- Облекают использование дискреции в такие формы, когда за ней осуществляется дополнительный контроль:
 - **текущий контроль** со стороны лиц, заинтересованных в принятии законного и обоснованного решения (присутствие гражданина при слушании дела, согласование решения вышестоящим лицом);
 - обеспечиваются средства для более эффективного **последующего контроля** (например, обязанность мотивировать принимаемые решения).
- Создают для граждан и организаций возможность оценить:
 - вероятность получения необходимого для них результата в текущих условиях;
 - Объем и характер временных, финансовых или иных затрат на участие в правоотношении;
- Создают предпосылки для защиты нарушенных прав.

Антикоррупционная эффективность административных процедур

- Качество юридической техники при закреплении процедур в НПА;
- Состояние правовой среды в которой находятся административные процедуры:
 - Выбор цели процедурного регулирования: обеспечении прав граждан и организаций или эффективная организация деятельности администрации;
 - Уровень правоприменителя;
 - Материальная база, финансовые и организационные возможности публичной администрации;
 - Качество механизмов защиты прав невластных субъектов в рамках административной жалобы и судопроизводства;
 - Сфера отношений, на которую распространяется процедурное регулирование.

Структура коррупциогенного фактора

- **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.

В коррупциогенном факторе содержится 2 части:

- **Отсутствие административной процедуры** в том случае, если её наличие является необходимым для обеспечения качественного регулирования отношений;
- **Наличие дефектной процедуры**, если:
 - недостатки регулирования повышают коррупционные риски;
 - процедурное регулирование не снижает уже имеющиеся высокие коррупционные риски.

Отсутствие административной процедуры

Коррупциогенным фактором будет отсутствие в нормативном акте административной процедуры при условии, что:

- наличие процедуры способно снизить коррупционные риски;
- процедурное регулирование данных отношений ВОЗМОЖНО.

Алгоритм выявления коррупциогенного фактора отсутствия АП

- Оценка предмета регулирования и вида НПА с точки зрения **ВОЗМОЖНОГО** наличия в нем коррупциогенного фактора;
- Анализ регулируемых актом отношений на предмет необходимости и возможности закрепления административных процедур:
 - приводит ли отсутствие процедуры к коррупционным рискам;
 - Возможно ли процедурное регулирование отношений и в каком объеме;
 - Может ли процедура нейтрализовать коррупционные риски;

Акты, подлежащие анализу на предмет необходимости АП

- Акты представительных органов, регулирующие субъективные права и юридические обязанности граждан и организаций, реализуемые в правоотношениях с представителями государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, исполняющих публичные функции;
- правовые акты исполнительных (исполнительно-распорядительных) органов и их проекты, устанавливающие порядок реализации субъективных прав и юридических обязанностей граждан, порядок реализации органами отдельных властных полномочий, связанных с обеспечением реализации прав и обязанностей граждан и организаций;
- правовые акты и их проекты, устанавливающие порядок выполнения отдельных государственных функций или оказания государственных услуг;
- иные правовые акты, устанавливающие порядок реализации субъективных прав и юридических обязанностей граждан и организаций.

Процедурное регулирование не используется:

- В нормативных актах, посвященных закреплению отчетов о деятельности;
- В технических актах, которые определяют материально-правовые требования, подлежащие соблюдению гражданами и организациями и для этого не требуется вступления во взаимоотношения с органами администрации;
- В методических актах, которые не регулируют реализацию властных полномочий (порядок забора проб).

Административная процедура необходима:

В отношениях, в которых орган исполнительной власти или исполнительно-распорядительный орган МСУ совершает **действия**, направленные на реализацию своих **властных полномочий**;

Действия органа могут совершаться им:

- по собственной инициативе;
- на основании обращения граждан и организаций.

АП необходима в отношениях:

- регулирующих реализацию субъективных прав и юридических обязанностей граждан или организаций во взаимодействии с представителями исполнительных (исполнительно-распорядительных), органов, должностными лицами государственных или муниципальных учреждений;
- регулирующих применение должностными лицами, государственными или муниципальными служащими властных полномочий, связанных с воздействием на граждан и организации, в том числе применением к ним мер государственного принуждения, контроля и надзора;
- закрепляющие права должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, связанные с изданием индивидуальных правовых актов, принятием иных видов управленческих решений, совершением юридически значимых действий - регистрацией, ведением реестров, государственным учетом, оказанием государственных услуг;
- иные отношения, в которых необходимо наличие административной процедуры для обеспечения их эффективной реализации и предотвращения коррупционных рисков.

Процедурное регулирование используется в ограниченном объеме

- Регулирование правоотношений, возникающих в следствии уникальных или экстраординарных ситуаций:
 - Детальная регламентация, уменьшающая усмотрение, может не позволить адекватно отреагировать на нестандартную ситуацию;
- При регулировании отношений между высшими органами:
 - Административные процедуры не могут ограничивать свободу развития политического процесса;

Устранение коррупционного фактора в части отсутствия процедуры

- **Включение в текст нормативного акта административной процедуры** (подзаконные нормативные акты нижнего уровня);
- **Закрепление бланкетной нормы**, отсылающей к нормативному акту меньшей юридической силы с одновременным **закреплением в анализируемом НПА основных элементов процедуры**:
 - Требования к гражданам и организациям;
 - Перечень документов, подлежащих предоставлению или сведений, подлежащих подтверждению;
 - Общий срок процедуры;
 - Виды итоговых решений;
 - Основания для принятия итоговых решений.
- **Закрепление бланкетной нормы** отсылающей к нормативному акту, закрепляющему процедуру (законы, акты представительных органов, которые исходя из предмета регулирования не могут включать даже отдельные элементы процедуры).

Дефекты административных процедур

- Административные процедуры могут выполнять роль профилактики коррупционных проявления только при условии:
 - соответствия характеру материального правоотношения, учета его специфики;
 - закрепления всех её элементов;
 - последовательности процедуры;
 - закрепления юридических средств, обеспечивающих соблюдение должностными лицами требований административной процедуры, в т. ч. не позволяющие принимать решения в обход установленной процедуры;
 - взаимосвязанности с иными процедурами.
- Дефекты процедур являются коррупциогенным фактором если:
 - недостатки регулирования повышают коррупционные риски;
 - процедурное регулирование не снижает уже имеющиеся высокие коррупционные риски.

Детальность процедурного регулирования

- Детальность процедуры не является синонимом её качества;
- Детальность процедуры – это реакция на коррупционные риски, связанные с правоотношением;
- Чем выше уровень нормативного акта, тем ниже детальность регулирования;
- Оценка достаточности имеющейся детальности регулирования может быть дана только с учетом всех НПА, регламентирующих данное правоотношение.
- Детальность процедуры в целом и каждого её элемента зависит от того, насколько велики коррупционные риски в целом или на конкретной стадии процедуры, при реализации отдельного права и т.д.

Степень детализации административных процедур

- Чем большее значение для результата процедуры имеет промежуточное решение или совокупность действий, тем полнее они должны быть урегулированы.
- Чем меньше свободы усмотрения предполагает процедура при её реализации, тем в целом меньше необходимость в детальных процессуальных нормах.

Основные элементы

- **описание юридического факта (фактического состава), инициирующего возникновение процедуры:**
 - кто может выявить событие и как должно быть оформлено его выявление;
 - кто вправе совершить необходимые действия и при каких условиях, а также каковы требования к юридическому оформлению действия;
- **права и обязанности участников процедуры:**
 - каждое право или обязанность должно быть соотнесено с одной из участвующих в процедуре сторон;
 - должны быть определены условия реализации права, в т. ч. стадия процедуры, на которой оно может быть реализовано;
 - срок реализации права, если он ограничен иными рамками, помимо временных рамок самой процедуры;
 - действия, которые должна совершить сторона процедуры для реализации своего права;
- **стадии и этапы совершения процедурных действий:**
 - процедурные действия должны располагаться в определенной последовательности, направленной на достижение конкретной цели;
 - в отношении каждого действия должны быть определены момент его совершения в рамках процедуры, а также содержание и форма;
- **виды промежуточных и итоговых решений, принимаемых в рамках или по итогам процедуры, и требования к ним:**
 - промежуточные решения - решения, определяющие переход процедуры на следующую стадию (этап) или возврат к предыдущей стадии (этапу);
 - итоговые решения, завершающие процедуру, могут быть двух видов: разрешающие дело по существу и завершающие процедуру вследствие невозможности разрешения дела по существу.

Уполномоченные органы и должностные лица

- Процедурное регулирование необходимо вне зависимости от того на какого именно субъекта (орган, учреждение) возложено исполнение публичных функций;
- Если в принятии решения участвует несколько органов, учреждений, структурных подразделений, то должен быть определен порядок координации их деятельности.
- Соотнесение полномочий органа с конкретным должностным лицом важно только в тех случаях, когда:
 - Должностное лицо до вынесения итогового решения непосредственно взаимодействует с гражданином или организацией, реализуя полномочия органа;
 - Когда должностное лицо включается во внутриведомственные процедуры подготовки и согласования проектов решений.

Описание последовательности действий и решений, которые нужно выполнить (принять) для разрешения дела:

Права уполномоченных органов:

- **права, не связанные с обременением невластных субъектов.** Процессуальная регламентация может быть достаточно общей, вплоть до указания на «иные действия», которые лицо вправе предпринимать при разрешении дела.
- **права, реализация которых может привести к обременению невластных субъектов.** Реализация этой группы должна быть формализована. Перечень решений, которые вправе принять лицо должен быть закрытым, основания принятия каждого из них определены или указаны механизмы определения этих оснований.

Права граждан и организаций

- **Процедура реализации права посредством обращения в орган власти:**
 - **права:** а) предоставление дополнительных документов; б) заявление ходатайств (в том числе путем приложения соответствующих письменных документов к заявлению); в) право быть проинформированным о ходе процедуры; г) право отозвать заявление.
 - **обязанности:** а) предоставить дополнительные документы; б) получить согласование; в) явиться в орган; г) дать пояснения.
- **Контрольно-надзорная процедура**
 - **права** как: а) знать о проведении проверки и присутствовать при её проведении; б) давать пояснения (с занесением их в акт проверки) по выявленным нарушениям; в) знакомиться с актами, оформляющими наиболее важные этапы проверки и её результат.
 - **Обязанность** заключается в содействии проведению проверки т.е. не препятствовать её проведению, предоставить доступ к объектам контроля.
- **В процедуре разрешения спора** подлежат закреплению и регламентации такие **права** как: а) присутствовать при разрешении спора по существу; б) заявлять ходатайства; в) предоставлять доказательства.
- **В конкурсных (аукционных) процедурах** базовыми **правами** невластных субъектов являются: а) право быть проинформированным о проведении конкурса (аукциона); б) право (как правило) присутствовать при вынесении решения; в) право знакомиться не только с результатами, но и с мотивировкой принятого решения. Общей обязанностью является соблюдение единых для всех участников требований.

Сроки в процедуре

- Любая процедура должна быть ограничена во времени.
- Общий срок процедуры должен устанавливаться исходя из суммарной продолжительности всех основных действий, которые могут быть совершены должностным лицом для принятия законного и обоснованного итогового решения.
- Если процедура предполагает межведомственное взаимодействие или переписку с другой стороной процедуры, то при конструировании общего срока процедуры следует сроки перевозки и доставки письменной корреспонденции.
- Возможно установление альтернативных общих сроков. При этом должны быть предусмотрены основания принятия соответствующего решения и уведомление второй стороны об изменении сроков процедуры.
- Следует избегать возможности продления общего срока процедуры, базирующейся на дискреции (например, формулировок «в исключительных случаях» или «в случае необходимости проведения дополнительных проверок»).
- промежуточные сроки должны устанавливаться только в отношении наиболее важных элементов процедуры, имеющих наибольшее значение для своевременного и правильного разрешения дела.

Решения по делу

- **Итоговые:**
 - положительное решение;
 - положительное решение в части;
 - отрицательное решение;
 - прекратить рассмотрение дела без вынесения по нему итогового решения.
- **Промежуточные:**
 - передать дело на следующую стадию;
 - вернуть дело на предыдущую стадию;
 - передать дело по подведомственности;
 - приостановить до наступления определенных обстоятельств.

Требования к решению по делу

- **Общее правило** Перечень оснований для принятия итоговых решений и решений, затрагивающих граждан и организаций должен быть определен исчерпывающим образом.

Для определения допустимости использования открытого перечня необходимо выяснить

- основана ли необходимость установления открытого перечня на положениях вышестоящих нормативных актов;
- являются ли открытый перечень решений необходимым в данном нормативном правовом акте;
- обеспечено ли надлежащее юридико-техническое качество закрепления открытого перечня;
- какие негативные правовые последствия могут возникнуть при злоупотреблении правом принимать виды решений кроме прямо закрепленных;
- Компенсированы ли возможны коррупционные риски дополнительными ограничениями или гарантиями.

Оформление решения по делу

- **Чем больше значение для разрешения дела по существу имеет то или иное решение, тем больше должны быть требования к его процессуальному оформлению.**

Дополнительные требования должны предъявляться к:

- Неблагоприятным для гражданина или организации решениям;
- Решениям, затрагивающим права и обязанности третьих лиц;
- решениям, принятым на основе усмотрения должностного лица по итогам оценки им обстоятельств дела;
- Решения, принимаемые в сферах с высокими коррупционными рисками;
- Иные случаи, когда письменное или мотивированное письменное решение способно снизить коррупционные риски

ОБЩЕЕ ПРАВИЛО

**чем большее влияние может оказать
дефект на **итоговое решение**
процедуры, тем выше связанные с
НИМ
КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ
И
тем больше средств необходимо
использовать для устранения
дефекта**

Способы ликвидации пробелов в правовом регулировании

- включить в правовой акт недостающие элементы процедуры или устранить имеющиеся дефекты;
- включить в правовой акт отдельные элементы административной процедуры с последующей их конкретизацией и детализацией в других правовых актах;
- включить в нормативный акт представительного органа отсылочную норму, определяющую форму и порядок установления административной процедуры;
- включить в правовой акт отсылочную норму, предусматривающую необходимость использовать административные процедуры, установленные в других нормативных правовых актах.

Структура процедурного регулирования в нормативных актах

- **Законы или нормативные акты представительного органа местного самоуправления:**
 - Определение цели правоотношения, принципов его развития, задач в системе управления;
 - Определение системы нормативных актов, призванных обеспечить полное регулирование правоотношения;
 - Закрепление основных элементов процедуры.
- **Постановление Правительства СО, нормативный акт администрации муниципального образования:**
 - Объединение требований вышестоящих актов к регулируемому правоотношению;
 - Определение подходов к дальнейшему регулированию в том числе форм и видов процедур, полномочий должностных лиц;
 - Восполнение пробелов в части основных элементов процедуры;
- **Административный регламент исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги:**
 - Всеобъемлющее процедурное регулирование конкретного правоотношения.

Особенности процедурного регулирования в актах представительных органов

- Закрепление основных элементов административной процедуры;
- Закрепление правил определения органа, уполномоченного детализировать регулирование;
- Допустимость бланкетных норм, отсылающих к актам большей или равной юридической силы;

Акты публичной администрации, предполагающие последующую детализацию в административных регламентах

- Выстраивают требования актов большей или равной юридической силы в единую систему;
- Определяют виды процедур и основные элементы каждой из них;
- Закрепляют полномочия должностных лиц, реализуемые во взаимодействии с гражданами и организациями;
- Полнота регулирования правоотношения зависит от того, будет ли сам орган, принявший данный акт, сам участвовать в правоотношении (администрация муниципального образования).

Особенности процедурного регулирования в административных регламентах

- Полное регулирование процедуры исполнения отдельной государственной функции или функции органа М/С;
- Отказ от бланкетного регулирования, воспроизведение положений актов большей или равной юридической силы в АР;
- Предельная детализация регулирования:
 - Определение должностных лиц, уполномоченных совершать каждое действие;
 - Закрепление продолжительности каждого действия путем установления дисциплинирующих сроков;
- Нормативное закрепление образцов документов, используемых в процедуре;
- Использование рекомендательных норм для:
 - Компенсации правовых пробелов в НПА большей юридической силы;
 - Разъяснения правоприменителям целесообразного порядка совершения определенных действий.

Полнота процедурного регулирования контрольно-надзорных отношений

- НПА должен:
- обеспечить формирование целостных процедур на базе законодательно-закрепленных элементов;
- Закрепить систему процедур (если она не закреплена актом большей юридической силы), включив в нее нерегламентированные процедуры:
 - Дистанционный контроль;
 - Документарно-выездные проверки и т.д.
- Обеспечить взаимосвязь контрольно-надзорных и иных процедур (предоставление услуг, выдача разрешений, привлечение к ответственности;
- Урегулировать внутриаппаратные отношения, связанные с принятием решений;
- Урегулировать иные вопросы, возникающие в правоприменительной практике.

Полнота процедурного регулирования разрешительных и регистрационных отношений

- Определение требований к вступлению в правоотношение (личная явка, заявление установленной формы) и их форм (личный прием, постовая связь, электронное взаимодействие, терминалы и т.д.);
- Регламентация вопросов координации в сложных административных процедурах, включающих принятие решений не соподчиненными органами или структурными подразделениями;
- Урегулировать внутриаппаратные отношения, связанные с принятием решений;
- Обеспечении взаимосвязи регулируемых и иных административных процедур;
- Специфика оформления отдельных видов решений (положительных, отрицательных);
- Урегулировать иные вопросы, возникающие в правоприменительной практике.