



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ

ГЛАВА
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ЗЕЛЕНОГРАДСКИЙ РАЙОН»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

«*22* февраля 2010 года № *112*
г. Зеленоградск

Об экспертизе муниципальных правовых актов и их проектов
на коррупциогенность

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Законом Калининградской области от 10.03.2009 года № 332 "О противодействии коррупции в Калининградской области",
п о с т а н о в л я ю:

1. Утвердить Положение о порядке проведения экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность согласно приложению № 1.
2. Утвердить Методику экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность согласно приложению № 2.
3. Возложить функции по проведению экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность (антикоррупционной экспертизы правовых актов) на правовой комитет администрации МО «Зеленоградский район» (Андронов Р.А.).
4. Контроль за исполнением настоящего Постановления оставляю за собой.
5. Настоящее Постановление вступает в силу с момента подписания.

И.о. главы МО «Зеленоградский район»

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B.A. Беляев".

В.А. Беляев

Приложение № 1
к Постановлению и.о. главы
муниципального образования
"Зеленоградский район"
от 08.02.10, г. № 162

ПОЛОЖЕНИЕ
о порядке проведения экспертизы муниципальных правовых актов
и их проектов на коррупциогенность

1. Общие положения

1.1. Положение об экспертизе муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность (далее - Положение) устанавливает основные принципы, сферы и порядок проведения анткоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов.

1.2. В настоящем Положении применяются следующие понятия:

Анткоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов и их проектов (далее - экспертиза) - деятельность специалистов, направленная на выявление в тексте муниципального правового акта или проекта муниципального правового акта коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций по их ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных действий (коррупционных рисков).

Под коррупциогенностью муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов понимается наличие в правовом акте или проекте правового акта одного или нескольких коррупциогенных факторов.

Коррупциогенный фактор - нормативно-правовая конструкция (отдельное нормативное предписание или совокупность нормативных предписаний), которая сама по себе или во взаимосвязи с иными нормативными положениями создает возможность совершения субъектами, реализующими нормативные предписания, коррупционных действий (коррупционных рисков).

Коррупционные действия (коррупционные риски) - действия лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, должности в муниципальных учреждениях и на предприятиях, направленные на незаконное получение денежного вознаграждения, имущества, имущественных прав и иных имущественных благ с использованием должностных полномочий, а равно действия физических и юридических лиц, направленные на незаконное предоставление указанным должностным лицам или в их интересах иным лицам денежных средств, имущества, имущественных прав и иных имущественных благ.

1.3. Экспертиза проводится на основе следующих принципов:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов местного самоуправления;

- 2) обеспечение гласности и доступности информации о деятельности органов местного самоуправления;
- 3) прозрачность процесса принятия управленческих решений;
- 4) объективность проведения экспертизы.

2. Требования к проведению экспертизы

2.1. Антикоррупционную экспертизу муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов проводит уполномоченный орган местного самоуправления (далее - уполномоченный орган).

2.2. Экспертиза муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов может проводиться внешними (независимыми) экспертами (экспертными организациями).

2.3. Антикоррупционная экспертиза проводится в отношении действующих муниципальных правовых актов, а также в отношении проектов муниципальных правовых актов:

- 1) затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, законные интересы организаций (юридических лиц);
- 2) определяющих функции, обязанности, права и ответственность должностных лиц и муниципальных служащих;
- 3) определяющих порядок владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом;
- 4) устанавливающих административные регламенты предоставления муниципальных услуг и выполнения отдельных муниципальных функций;
- 5) регулирующих порядок организации работы по размещению муниципального заказа;
- 6) устанавливающих порядок организации работы по рассмотрению обращений граждан в органы местного самоуправления.

2.4. Не проводится экспертиза отмененных или признанных утратившими силу муниципальных правовых актов.

В случае внесения изменений в муниципальные правовые акты, которые ранее были предметом экспертизы, в отношении них может проводиться повторная экспертиза.

2.5. Экспертиза действующих муниципальных правовых актов проводится уполномоченным органом по поручению главы муниципального образования.

Решение о проведении антикоррупционной экспертизы муниципального правового акта может быть принято по ходатайству представительного органа местного самоуправления, руководителей структурных подразделений местной администрации, общественных объединений, профессиональных союзов, саморегулируемых организаций, политических партий, органов территориального общественного самоуправления, иных организаций, выраждающих интересы населения муниципального образования.

2.6. Антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Методикой экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность (далее - Методика), утверждаемой главой муниципального образования.

2.7. Специалист уполномоченного органа, проводящий антикоррупционную экспертизу муниципального правового акта или проекта муниципального правового акта, обязан установить наличие или отсутствие усмотренных Методикой коррупциогенных факторов в зависимости от вида правового акта, направленного на экспертизу, характера регулируемых данным правовым актом (проектом правового акта) отношений, иных обстоятельств, предусмотренных Методикой.

3. Подготовка заключения по результатам антикоррупционной экспертизы

3.1. По результатам проведения экспертизы муниципального правового акта (проекта муниципального правового акта) при выявлении в тексте правового акта (проекта правового акта) коррупциогенных факторов уполномоченным органом составляется заключение о коррупциогенности муниципального правового акта или проекта муниципального правового акта (далее - экспертное заключение).

В случае, если при проведении экспертизы в тексте действующего муниципального правового акта, направленного на экспертизу, коррупциогенных факторов не выявлено, составляется заключение о некоррупциогенности муниципального правового акта.

В случае, если при проведении экспертизы проекта муниципального правового акта коррупциогенных факторов не выявлено, экспертное заключение не составляется, а руководителем уполномоченного органа проставляется соответствующая отметка в листе согласований.

3.2. В экспертном заключении отражаются следующие сведения:

- 1) дата и место подготовки заключения, данные о проводящем экспертизу органе;
- 2) реквизиты правового акта (сведения о проекте правового акта), представленного на экспертизу;
- 3) перечень выявленных коррупциогенных факторов с указанием их признаков и соответствующих частей (пунктов, подпунктов, абзацев) правового акта (проекта правового акта), в которых эти факторы выявлены;
- 4) оценка степени коррупциогенности каждого фактора в отдельности и правового акта (проекта правового акта) в целом;
- 5) предложения о способах ликвидации или нейтрализации коррупциогенных факторов.

3.3. Выводы экспертного заключения должны соответствовать его исследовательской части.

3.4. В случае выявления в правовом акте (проекте правового акта) коррупциогенных факторов, устранение которых из текста правового акта (проекта правового акта) невозможно или нецелесообразно, уполномоченный орган должен это обосновать в отношении каждого фактора в отдельности и предложить возможные способы нейтрализации коррупционных рисков.

3.5. При обосновании коррупциогенности отдельных норм правового (проекта правового акта) допускается использование данных социологических опросов, материалов судебной и административной практики.

3.6. Экспертное заключение оформляется на бланке уполномоченного органа и подписывается руководителем уполномоченного органа, осуществлявшего проведение антикоррупционной экспертизы.

4. Направление заключения о коррупциогенности муниципального правового акта (проекта муниципального правового акта)

4.1. Заключение о коррупциогенности муниципального правового акта (проекта муниципального правового акта), проходившего экспертизу, направляется главе муниципального образования и органу (структурному подразделению) или должностному лицу, разработавшему проект правового акта или издавшему правовой акт.

4.2. В течение 30 дней со дня получения разработчиком муниципального правового акта (проекта муниципального правового акта) экспертного заключения он должен представить главе муниципального образования информацию о принятых мерах по устранению коррупциогенных факторов.

4.3. В случае установления коррупциогенности решения (проекта решения) представительного органа местного самоуправления экспертное заключение направляется главе муниципального образования для инициирования внесения соответствующих изменений в действующее решение представительного органа местного самоуправления или поправок в проект.

Приложение № 2
к Постановлению и.о. главы
муниципального образования
"Зеленоградский район"
от 02 02. 20 г. № 12

МЕТОДИКА
экспертизы муниципальных правовых актов
и их проектов на коррупциогенность

1. Общие положения

1.1. Методика экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность (далее - Методика) определяет порядок и способы анализа муниципальных правовых актов органов местного самоуправления (далее - МПА) и их проектов (далее - проекты МПА) с целью выявления в них коррупциогенных факторов, а также выработки рекомендаций по их ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных действий (коррупционных рисков).

1.2. В ходе экспертизы МПА и проектов МПА на коррупциогенность (далее - экспертиза) выявляется наличие (отсутствие) следующих коррупциогенных факторов:

1.2.1. Типичных коррупциогенных факторов, связанных с реализацией полномочий органа местного самоуправления, в том числе:

- 1) широта дискреционных полномочий;
- 2) определение компетенции по формуле "вправе";
- 3) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права;
- 4) злоупотребление правом заявителя;
- 5) выборочное изменение объема прав;
- 6) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- 7) юридико-лингвистическая коррупциогенность;
- 8) принятие муниципального правового акта органом местного самоуправления "сверх компетенции";
- 9) заполнение законодательных пробелов при помощи муниципальных правовых актов органов местного самоуправления.

1.2.2. Коррупциогенных факторов, связанных с наличием правовых пробелов, в том числе:

- 1) наличие пробела в регулировании;
 - 2) отсутствие административных процедур;
 - 3) отсутствие конкурсных (аукционных) процедур;
 - 4) отсутствие запретов и ограничений для служащих в конкретной сфере деятельности;
 - 5) отсутствие ответственности служащих;
 - 6) отсутствие контроля за служащими;
 - 7) нарушение режима прозрачности информации.
- 1.2.3. Коррупциогенных факторов системного характера, в том числе:

- 1) ложные цели и приоритеты;
- 2) нормативные коллизии;
- 3) "навязанная" коррупциогенность.

- 1.2.4. Проявлений коррупциогенности, в том числе:
 - 1) формально-техническая коррупциогенность;
 - 2) непринятие муниципального правового акта;
 - 3) нарушение баланса интересов.

1.2.5. Выявлению подлежат также иные нетипичные коррупциогенные факторы.

1.3. В отношении каждого из названных коррупциогенных факторов Методика содержит его определение и краткое описание.

2. Анализ коррупциогенных факторов

2.1. В ходе экспертизы подлежат выявлению и устраниению следующие типичные коррупциогенные факторы и проявления коррупциогенности:

2.1.1. Типичные коррупциогенные факторы, связанные с реализацией полномочий органа местного самоуправления, включая:

- 1) широту дискреционных полномочий.

Дискреционные полномочия органов местного самоуправления - совокупность прав и обязанностей органов местного самоуправления, их структурных подразделений и должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных МПА или проектом МПА вариантов управленческих решений.

Необходимые для принятия решения дискреционные полномочия, позволяющие служащим действовать по усмотрению, не должны осуществляться произвольно.

О широте дискреционных полномочий свидетельствуют отсутствие или неопределенность сроков принятия решения, неопределенность условий и оснований принятия того или иного решения, наличие дублирующих полномочий разных служащих и органов;

- 2) определение компетенции по формуле "вправе".

Для органа местного самоуправления право и обязанность образуют полномочие, поэтому (в большинстве случаев) право органа не может устанавливаться как диспозитивная возможность совершения тех или иных действий, зависящая от усмотрения конкретного исполнителя.

На наличие данного фактора указывают формулировки "орган вправе", "орган может", "орган реализует свое право на..." и аналогичные им;

3) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права.

Требования (условия), необходимые для реализации субъектом своего права или исполнения обязанности, не могут быть обременительными и/или трудновыполнимыми.

О предъявлении завышенных требований свидетельствует наличие открытых (не исчерпывающих) перечней документов, подаваемых заявителем, или оснований для отказа ему, использование субъективно-оценочных формулировок оснований для отказа в реализации права;

4) злоупотребление правом заявителя.

В определенных случаях отсутствие четкой регламентации прав заявителя может прикрывать возможности дискреционного поведения должностных лиц и муниципальных служащих.

На данный фактор может указывать предоставление заявителю права альтернативно, а не свободно выбирать способ или сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры;

5) выборочное изменение объема прав.

Муниципальным правовым актом не должна предусматриваться возможность устанавливать исключения из общего порядка для граждан и организаций, зависящая от усмотрения должностного лица.

На наличие данного фактора указывает нерегламентированная возможность предоставления привилегий, а также установление запретов и ограничений для граждан и организаций;

6) чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества.

Детализация норм закона в подзаконных актах не должна приводить к вмешательству исполнительной власти в компетенцию законодателя. На наличие данного фактора проверяются все бланкетные нормы;

7) лингвистическую неопределенность.

Использование двусмысленных, неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, нарушение иных общепризнанных правил юридической техники свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, поскольку это расширяет дискреционные полномочия должностного лица, муниципального служащего;

8) принятие муниципального правового акта органом местного самоуправления "сверх компетенции".

Орган местного самоуправления должен принимать МПА строго в рамках своей компетенции, в противном случае происходит вторжение в сферу законодателя или другого органа исполнительной власти.

О наличии данного фактора говорит принятие МПА в нарушение компетенции органа местного самоуправления, определенной в законе и (или) положении о данном органе;

9) заполнение законодательных пробелов при помощи муниципальных правовых актов органов местного самоуправления.

Установление общеобязательных правил поведения в подзаконном МПА в условиях отсутствия закона может повлечь нарушение прав граждан и организаций.

Данный фактор присутствует, если подзаконный МПА регулирует вопросы, составляющие предмет закона.

2.1.2. Коррупциогенные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

Данные коррупциогенные факторы связаны с наличием правового пробела - отсутствием механизма регулирования того или иного вопроса. Пробел может

образовываться как в случае "устранения" МПА от регулирования, так и при невключении в текст МПА превентивных антикоррупционных норм, регулирующих возможность привлечения к ответственности служащих за правонарушения и контроль за их деятельностью.

К ним относятся:

1) наличие пробела в регулировании.

Отсутствие той или иной нормы дает возможность восполнения пробела в ходе правоприменения по усмотрению исполнителя.

О наличии фактора свидетельствует отсутствие норм, касающихся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции;

2) отсутствие административных процедур.

Принятие решения должно совершаться по определенной процедуре, заранее известной из текста МПА как муниципальному служащему, так и гражданам и организациям.

Данный фактор присутствует, если не определены порядок и сроки осуществления действия органом местного самоуправления или муниципальным служащим;

3) отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.

Осуществление действий, связанных с выбором претендента на предоставление конкретного права, предпочтительно осуществлять в соответствии с конкурсной (аукционной) процедурой.

О наличии данного фактора говорит закрепление административного порядка предоставления конкретного права, а также широта дискреционных полномочий при проведении конкурсов (аукционов);

4) отсутствие запретов и ограничений для служащих в конкретной сфере деятельности.

В МПА, относящихся к регулированию деятельности муниципальных служащих в потенциально коррупционных областях (управление публичным имуществом, налоговые отношения и другие), целесообразно включать специальные запреты и ограничения для муниципальных служащих антикоррупционной направленности;

5) отсутствие ответственности служащих.

В МПА должны содержаться нормы об ответственности муниципальных служащих за нарушения, которые корреспондируют соответствующим актам о юридической ответственности, а также нормы о возможности и порядке обжалования действий муниципальных служащих;

6) отсутствие контроля за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальными служащими.

МПА должен содержать нормы, предусматривающие возможность контроля, в том числе общественного, за наиболее значимыми направлениями деятельности органа местного самоуправления и муниципальных служащих;

7) нарушение режима прозрачности информации.

МПА должен содержать нормы, повышающие информационную открытость органов местного самоуправления.

О наличии этого фактора свидетельствуют нормы, устанавливающие закрытость для граждан и организаций информации, имеющей значение для принятия решения по конкретному делу, равно как и отсутствие в нормативном

правовом акте норм, устанавливающих возможность и порядок получения такой информации.

2.1.3. Коррупциогенные факторы системного характера.

В этой группе объединены коррупциогенные факторы, обнаружить которые можно при системном анализе МПА, оценивая не отдельные нормы правового акта, а весь его текст.

К ним относятся:

1) ложные цели и приоритеты.

МПА должен иметь ясные цели и приоритеты, отвечающие реальным потребностям правового регулирования.

На данный фактор может указывать объективная нецелесообразность принятия МПА, избыточное урегулирование вопроса, противоречие норм МПА продекларированным им принципам;

2) нормативные коллизии.

Нормативный правовой акт, полностью или в части противоречащий другому нормативному правовому акту, создает для муниципальных служащих возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае.

На наличие данного фактора указывает любой вид коллизии (иерархической, внутренней), если возможность ее разрешения зависит от волеизъявления должностного лица или муниципального служащего;

3) "навязанная" коррупциогенность.

МПА может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что коррупциогенен соответствующий отраслевой законодательный акт или иной нормативный правовой акт большей юридической силы.

Данный коррупциогенный фактор обнаруживается путем выявления соответствующих коррупциогенных факторов в отраслевом законодательном акте или ином нормативном правовом акте большей юридической силы.

2.1.4. Проявления коррупциогенности.

В данной группе объединены положения, которые при определенных условиях могут способствовать проявлению коррупциогенных факторов (предкоррупциогенные факторы).

К ним относятся:

1) формально-техническая коррупциогенность.

О наличии данного проявления коррупциогенности свидетельствуют нарушения, выявляемые в ходе юридико-технической экспертизы МПА, в том числе порядка принятия и (или) формы МПА. Указанные нарушения могут быть обусловлены коррупционными интересами или способствовать им в будущем;

2) непринятие МПА.

Замена общеобязательных правил поведения индивидуальными правоприменительными актами в силу отсутствия предусмотренного МПА стимулирует произвольное административное усмотрение.

Данное проявление коррупциогенности обнаруживается в отсутствии сроков для издания МПА, чье принятие предусматривается в анализируемом МПА. Оно обнаруживается также в фактическом отсутствии (непринятии) МПА, чье принятие предусматривается в анализируемом МПА;

3) нарушение баланса интересов.

Наличие данного проявления коррупциогенности обнаруживается в нормативном закреплении привилегий за одним из группы субъектов в ущерб другим, что может свидетельствовать о коррупционном интересе при подготовке и применении муниципального правового акта.

2.2. Выявлению подлежат также иные, нетипичные коррупциогенные факторы.

3. Основные правила проведения экспертизы

3.1. Эффективность экспертизы определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью ее результатов.

Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы необходимо соблюдать следующие правила:

1) экспертизу коррупциогенности каждой нормы МПА или проекта МПА и изложение ее результатов необходимо проводить единообразно - в составе и последовательности типичных коррупциогенных факторов, изложенных в пункте 1.2 настоящей Методики;

2) каждая норма МПА или проекта МПА должна быть проверена на наличие-отсутствие каждого типичного коррупциогенного фактора и проявления коррупциогенности.

3.2. Типичные коррупциогенные факторы и проявления коррупциогенности выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в МПА или проект МПА умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств.

3.3. Выявленный в ходе экспертизы коррупциогенный фактор (проявление коррупциогенности) должен быть устранен из МПА или проекта МПА.

3.4. В случае выявления коррупциогенных факторов, устранение которых из текста правового акта (проекта правового акта) невозможно или нецелесообразно, эксперт должен это обосновать в отношении каждого фактора в отдельности и предложить возможные способы нейтрализации коррупционных рисков.

3.5. Выявленные в ходе анализа МПА нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам экспертизы и подлежат устраниению в том же порядке, что и коррупциогенные факторы.

4. Оформление результатов экспертизы

4.1. Выводы об отсутствии или наличии в проекте МПА или в ранее принятом МПА типичных и нетипичных коррупциогенных факторов, иных положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, формулируются в форме самостоятельного заключения по результатам экспертизы (экспертном заключении).

4.2. В экспертном заключении в обязательном порядке даются рекомендации по доработке МПА или проекта МПА (внесению изменений в

МПА), предложения о способах ликвидации или нейтрализации коррупциогенных факторов.

4.3. Предложения эксперта по доработке проекта МПА (внесению изменений в действующий МПА) излагаются в сводной таблице изменений (приложение к Методике экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность), которая является неотъемлемой частью экспертного заключения.

Приложение
к Методике
экспертизы муниципальных
правовых актов и их проектов
на коррупциогенность

Сводная таблица изменений

(реквизиты муниципального правового акта
(проекта муниципального правового акта)
по результатам анткоррупционной экспертизы

N п/п	Статья (пункт, подпункт) МПА (проекта МПА), содержащая(ий) коррупциогенные факторы (коррупциогенные нормы) согласно результатам проведенной анткоррупционной экспертизы	Существующая редакция	Предлагаемая редакция
1	2	3	4