

**Белохолуницкой городская Дума
Белохолуницкого района Кировской области
Второго созыва**

РЕШЕНИЕ

От «02» июня 2009 года № 144
город Белая Холуница

Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования городское поселение город Белая Холуница Белохолуницкого района Кировской области и их проектов

Во исполнение норм Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» от 05.03.2009 № 196, Закона Кировской области «О противодействии коррупции в Кировской области» от 30.04.2009 № 365-ЗО, в соответствии с Уставом муниципального образования городское поселение город Белая Холуница Белохолуницкого района Кировской области Белохолуницкая городская Дума РЕШИЛА:

1. Утвердить Порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования городское поселение город Белая Холуница Белохолуницкого района Кировской области и их проектов. Прилагается.
2. Опубликовать настоящее решение в информационном бюллетене муниципального образования городское поселение город Белая Холуница Белохолуницкого района Кировской области.
3. Настоящее решение вступает в силу с момента его опубликования.

Глава города
Белая Холуница О.В. Кулаков



ПОРЯДОК
проведения антикоррупционной экспертизы
муниципальных правовых актов органов местного самоуправления
муниципального образования городское поселение город Белая Холуница
Белохолуницкого района Кировской области и их проектов

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Настоящий Порядок разработан в целях, направленных на предотвращение появления, выявление и устранение коррупционных факторов, коррупционности норм в муниципальных правовых актах органов местного самоуправления муниципального образования городское поселение город Белая Холуница Белохолуницкого района Кировской области и их проектах, противодействия коррупции и устанавливает процедуру проведения антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования городское поселение город Белая Холуница Белохолуницкого района Кировской области (далее по тексту – муниципальные правовые акты).

1.2. Для целей настоящего Порядка используются следующие основные термины и понятия:

а) антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных правовых актов (далее по тексту – антикоррупционная экспертиза) – деятельность, направленная на выявление в тексте проекта муниципального правового акта коррупционных факторов;

б) коррупционность – закрепленный в муниципальном правовом акте (его проекте) механизм правового регулирования, создающий условия для возникновения коррупционных действий и (или) решений субъектов правоприменения в процессе реализации ими своих прав и исполнения возложенных на них обязанностей;

в) коррупционный фактор – положение муниципального правового акта, прямо или косвенно допускающее (провоцирующее) коррупционные проявления субъектов правоприменения при его реализации (исполнении);

г) коррупционное проявление – препятствующее осуществлению прав и свобод физических и юридических лиц решение или действие должностного лица, муниципального служащего, руководителя муниципального учреждения, вызванное наличием коррупционных факторов.

1.3. Задачами антикоррупционной экспертизы являются:

1.3.1. Выявление, описание, устранение коррупционных факторов, содержащихся в нормах правовых актов (проектах);

1.3.2. Внесение предложений, рекомендаций, направленных на устранение коррупционных факторов из коррупционных норм правовых актов (проектов) либо ограничение их действий.

1.4. Предметом антикоррупционной экспертизы являются муниципальные правовые акты и их проекты, документы правового характера:

- муниципальные правовые акты Белохолуницкой городской Думы, главы города Белая Холуница, главы администрации города Белая Холуница, администрации города Белая Холуница;

- затрагивающие права и свободы человека и гражданина;

- связанные с распределением бюджетных средств, предоставлением финансовой поддержки, списанием финансовых и материальных средств;

- связанные с управлением (распоряжением) муниципальной собственностью;

- связанные с размещением муниципального заказа (конкурсная документация и документация об аукционе, запрос котировок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг);

- муниципальные правовые акты, касающиеся подготовки проектов муниципальных правовых актов (нормативных, ненормативных), влекущие расходы по их подготовке (разработке) за счет средств бюджета города Белая Холуница;

- регламентирующие осуществление полномочий подведомственных организаций;

- гражданско-правовые договоры, в том числе муниципальные контракты;

- соглашения с федеральными органами государственной власти (в том числе с их территориальными органами), органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с органами местного самоуправления, с хозяйствующими субъектами;

- муниципальные правовые акты по вопросам создания, реорганизации, ликвидации муниципальных органов, организаций, учреждений, унитарных предприятий, фондах, а также участия в их органах управления (наблюдательных советах, советах директоров, собраниях учредителей, других аналогичных коллегиальных органах);
- доверенности, выдаваемые органами местного самоуправления (в том числе в порядке передоверия) в пределах их полномочий.

1.5. Антикоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов проводится в соответствии с настоящим порядком и Методическими рекомендациями по оценке коррупциогенности муниципальных правовых актов органов местного самоуправления города Белая Холуница и их проектов (раздел II настоящего порядка).

II. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

2.1. Общие положения

Настоящие Методические рекомендации по оценке коррупциогенности муниципальных правовых актов и их проектов (далее – Рекомендации) разработаны в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и призваны оказать помощь должностным лицам органов местного самоуправления города Белая Холуница в оценке (правовой экспертизе) готовящихся к принятию и действующих муниципальных правовых актов с целью выявления в них положений, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения.

Термины и понятия, используемые в настоящих Методических рекомендациях, применяются в значениях, определенных в постановлении Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (далее – Постановление). Те термины и понятия, определения которых не даны в Постановлении, применяются в значениях, определенных в федеральных законах и иных федеральных нормативных правовых актах.

2.2. Оценка коррупциогенности проекта правового акта

Определение коррупциогенности проекта правового акта проводится в ходе правовой экспертизы и наряду с анализом содержащихся в нем норм включает оценку целей, задач, предмета правового регулирования, формы (юридического статуса) акта, компетенции принявшего акт органа (должностного лица) с точки зрения выявления условий для коррупционных действий и решений.

Конкретными коррупционными факторами, содержащимися в проектах правовых актов, являются:

- необоснованно широкие пределы усмотрения для органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи с реализацией компетенции;
- наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения;
- нарушение единства прав и обязанностей должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации;
- наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения одного и того же органа (организации) без четкого разграничения их компетенции;
- отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации;
- отсутствие положений об ответственности должностных лиц, иных субъектов правоприменения;
- установление явно завышенных требований, предъявляемых к гражданину или юридическому лицу, которые необходимы для предоставления им конкретного права;
- использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, формулировок с неясным содержанием;
- отсутствие положений о порядке обжалования решений (действий) субъектов правоприменения и процедуре их рассмотрения вышестоящей инстанцией;
- отсутствие конкурсных процедур, если они явно целесообразны;
- наличие очевидных противоречий (коллизий) между правовыми нормами одного акта (внутренних противоречий) или нормами различных актов;

- использование норм с бланкетной (отсылочной) диспозицией при возможности сформулировать конкретное нормативное предписание.

Наличие в проекте правового акта любого из этих недостатков (коррупционных факторов) свидетельствует о том, что его качество требует улучшения путем устранения соответствующих положений на стадии обсуждения проекта. Однако при правовой экспертизе проекта все его положения должны оцениваться во взаимосвязи, поэтому наличие в нем отдельных недостатков, способных вызвать коррупционные проявления, не может служить безусловным формальным основанием для его отклонения.

Вместе с тем, в случае принятия правового акта, в котором содержатся коррупционные факторы, реализация этих положений субъектами правоприменения в первую очередь должна стать предметом антикоррупционного мониторинга, предусмотренного Законом Кировской области «О противодействии коррупции в Кировской области» от 30.04.2009 № 365-ЗО.

2.3. Содержание коррупционных факторов

2.3.1. Необоснованно широкие пределы усмотрения органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи с реализацией компетенции

Исполнительно-распорядительная деятельность невозможна без наличия свободного усмотрения субъектов правоприменения, реализующих собственную компетенцию или компетенцию органа местного самоуправления, коммерческой или некоммерческой организации. Их полномочия не всегда могут быть установлены предельно четко и в зависимости от складывающихся условий в пределах, дозволенных законодательством, они руководствуются собственным усмотрением.

Поэтому, когда правовой акт предоставляет субъекту правоприменения несколько возможных вариантов решений (действий) без точного определения оснований для принятия одного из них, возникают условия для коррупционных проявлений.

Таким образом, необоснованно широкие пределы свободного усмотрения субъектов правоприменения должны быть ограничены. Например, в правовом акте по возможности следует установить четкие критерии для применения санкций, которые существенно различаются между собой по степени тяжести; указать точно, какие варианты решений охватывает компетенция органа (должностного лица, руководителя коммерческой организации), каковы основания и условия принятия того или иного решения.

2.3.2. Наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения

Недостаточность норм, которые регламентируют компетенцию указанных органов и субъектов правоприменения (права, обязанности, цели, задачи и основные направления их деятельности), создает возможность для произвольной трактовки их полномочий с целью извлечения незаконной выгоды, позволяет им самостоятельно устанавливать объем своих прав и обязанностей, принимать произвольные решения, вторгаться в компетенцию уполномоченных органов и их должностных лиц, руководителей коммерческой или некоммерческой организации.

С учетом этого проект правового акта должен всецело отражать компетенцию должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческой или иной организации. Если реализация этого требования в проекте невозможна или нецелесообразна, то в нем должно содержаться положение о разработке проектов соответствующих правовых актов, которые необходимы для его реализации (с указанием их характера и сроков подготовки).

Если проект правового акта признает утратившими силу ранее действовавшие акты (отдельные их положения), возникновение пробела в правовом регулировании наиболее вероятно. В этой связи необходимо выяснить, имеется ли потребность в подготовке проектов соответствующих правовых актов, устраняющих правовые пробелы или необходимых для реализации базового законопроекта, запланированы ли их разработка и принятие в оптимальные сроки.

2.3.3. Нарушение единства прав и обязанностей должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации

Права и обязанности муниципальных органов, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческой и иной организации тесно взаимосвязаны и в совокупности образуют полномочие. Поэтому при оценке проекта правового акта необходимо проследить, чтобы фиксация полномочий органа («может и должен») не подменялась перечнем его прав («может», «вправе» и т.п., но не должен). В результате этого исполнение служебных обязанностей субъектом правоприменения становится произвольным, а при наличии корыстной или иной личной заинтересованности ведет к коррупционным проявлениям.

Следовательно, в проекте правового акта недопустима подмена терминов, обозначающих одновременно возможность и обязательность действий субъекта правоприменения («осуществляет», «рассматривает», «принимает» и т.п.), терминами, отражающими одну лишь возможность решения или действия («может», «вправе» и т.д.).

Наряду с этим в правовом акте должна быть установлена четкая связь между зафиксированными в нем субъективными правами гражданина, правами юридического лица и соответствующими обязанностями муниципального органа, что позволит исключить отказ в реализации их прав под предлогом отсутствия законных полномочий.

2.3.4. Наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения одного и того же органа (организации) без четкого разграничения их компетенции

Если за принятие того или иного решения отвечают несколько должностных лиц одного и того же муниципального органа, руководителей коммерческой или иной организации и при этом отсутствует четкое разграничение их компетенции, то, как правило, такое дублирование полномочий создает условия для злоупотребления служебным положением.

С учетом этого снижению коррупционности проекта правового акта служит закрепление в нем принципа «одного окна», когда все необходимые согласования для вынесения окончательного решения по заявлению заинтересованного физического или юридического лица служащие муниципального органа осуществляют самостоятельно.

2.3.5. Отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации

В необходимых случаях проект правового акта в целях снижения коррупционности должен содержать специальные ограничения и запреты для субъектов правоприменения. Например, запрет муниципальным служащим осуществлять от имени муниципального образования деятельность, связанную с имущественными и финансовыми отношениями.

При этом установление запретов (ограничений в правах) должно производиться нормами закона; муниципальный правовой акт может лишь конкретизировать законодательно установленные запреты и ограничения.

2.3.6. Отсутствие положений об ответственности должностных лиц, иных субъектов правоприменения

Если в проекте содержатся предписания, устанавливающие обязанности должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей муниципальных коммерческих и некоммерческих организаций, то в нем должны быть указаны санкции за их неисполнение (при условии, что такие санкции отсутствуют в действующем законодательстве). Если же соответствующие санкции или вид ответственности (уголовная, административная, гражданско-правовая, иная) предусмотрены законодательными актами, в проекте необходимо отразить это обстоятельство.

Вид ответственности должен быть установлен с учетом статуса субъекта правоприменения, содержания запретов и ограничений в его деятельности, а также тяжести служебного проступка. Основания ответственности должны быть четко сформулированы.

2.3.7. Установление явно завышенных требований, предъявляемых к гражданину или юридическому лицу, которые необходимы для предоставления им конкретного права

Если требования, необходимые для реализации гражданином или юридическим лицом своего субъективного права, согласно проекту чрезмерно завышены, явно выходят за разумно допустимый уровень, между заинтересованными физическими или юридическими лицами и уполномоченными субъектами правоприменения неизбежно возникают отношения, основанные на проявлениях коррупции.

Завышение требований чаще всего носит завуалированный характер и нередко связано с характеристикой оснований для отказа заинтересованному лицу в реализации его субъективного права (например, приведен «открытый» перечень таких оснований; основанием для отказа выступает «представление сведений, не соответствующих действительности», т.е. без указания, в чем именно это выражается, - или «представление сведений не в полном объеме», т.е. без конкретизации сведений, отсутствие которых исключает положительное решение вопроса).

2.3.8. Использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, формулировок с неясным содержанием

Такие дефекты проекта правового акта могут обусловить произвольное применение его норм, в том числе связанное с коррупционными проявлениями.

Следует иметь в виду, что в наибольшей степени коррупции способствуют неконкретные нормы, регулирующие вопросы юридической ответственности, нормы с нечетким указанием условий, при которых субъект правоприменения правомочен принимать определенные решения, а также содержащие отсылку к мнимым регламентам (например, «в случае необходимости», «при наличии достаточных оснований», «согласно установленному порядку», хотя он отсутствует).

Источником коррупционных проявлений могут стать положения проекта, допускающие расширительное толкование компетенции уполномоченного органа (должностного лица, руководителя коммерческой организации) при наличии формулировок типа «принимает решения по отдельным вопросам», «по ряду вопросов вправе принимать решения единолично», «обладает иными полномочиями».

2.3.9. Отсутствие положений о порядке обжалования решений (действий) субъектов правоприменения и о процедуре их рассмотрения вышестоящей инстанцией

Так называемые административные процедуры, устанавливающие порядок обжалования решений (действий) субъектов правоприменения и их рассмотрения вышестоящей инстанцией, - важная часть правового регулирования. Если соответствующие процессуальные (регламентные) нормы отсутствуют в процессуальном и ином законодательстве Российской Федерации, то порядок обжалования управленческих решений (действий) субъектов правоприменения должен получить соответствующее нормативное закрепление.

При отсутствии в проекте правового акта норм о порядке принятия решений субъектом правоприменения, процедуре обжалования его решений (действий) и принятии окончательного решения возникает риск произвольных управленческих актов и, как следствие этого, - коррупционные проявления.

Напротив, коррупциогенность проекта акта снижается, если в нем установлен четкий порядок принятия решения субъектом правоприменения, основание и процедура его пересмотра вышестоящей инстанцией в случае несогласия заинтересованного физического или юридического лица с принятым решением (управленческим актом).

2.3.10. Отсутствие конкурсных процедур, если они явно целесообразны

Реализация некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает наличие состязательных процедур с участием заинтересованных граждан (юридических лиц), претендующих на предоставление определенного права. Проведение аукционов, конкурсов снижает возможность субъективного подхода уполномоченного субъекта (например, муниципального служащего) в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников.

Напротив, при отсутствии в правовом акте конкурсных процедур, когда на получение определенного права претендует несколько лиц, увеличивается риск коррупционных проявлений.

2.3.11. Наличие очевидных противоречий (коллизий) между правовыми нормами одного и того же или различных правовых актов

Коллизии между нормами права препятствуют правильному правоприменению, а также позволяют применить ту норму, которая выгодна конкретному участнику правоотношений, что существенно повышает вероятность коррупционных проявлений.

Коллизии могут возникать между нормами одного и того же проекта, равными по юридической силе правовыми актами, между актами разного уровня и разных сфер правового регулирования. Будучи явным недостатком правового регулирования, коллизии должны устраняться в ходе нормотворческой деятельности путем отмены или изменения противоречащих друг другу нормативных предписаний.

Для предотвращения возникновения коллизий следует выяснить, не противоречат ли нормы проекта акта положениям ранее принятых и сохраняющих свою юридическую силу (действующих) правовых актов. Поэтому важно изучить все ранее принятые по данному вопросу правовые акты (с учетом внесенных в них изменений) и обеспечить согласование с ними норм проекта.

При этом необходимо учитывать, что правовые акты, принятые совместно или по согласованию с другими органами местного самоуправления и органами государственной власти, могут быть изменены или признаны утратившими силу только по согласованию с ними.

2.3.12. Использование норм с бланкетной (отсылочной) диспозицией при возможности сформулировать конкретное предписание

В целом использование бланкетных (отсылочных) диспозиций правовых норм не может рассматриваться как явный недостаток законодательной техники. Однако если есть возможность в четкой форме сформулировать предписание, из проекта желательно исключить общие и не вполне определенные формулировки и отсылки к другим правовым актам (например, конкретно указать полномочия служащих, а не подразумевать их или исходить из того, что они аналогичны полномочиям служащих других категорий; четко сформулировать признаки правонарушения, а не просто ограничиться одним его названием).

Наличие неконкретных отсылок позволяет субъектам правоприменения действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Кроме того, коррупциогенность увеличивается, если имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме либо к еще не принятым законам или иным правовым актам.

2.4. Заключение по итогам антикоррупционной экспертизы правового акта или его проекта

По результатам экспертизы коррупционности правового акта или его проекта составляется заключение.

В заключении отражаются следующие вопросы:

- 1) наличие в анализируемом правовом акте превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению;
- 2) наличие в анализируемом акте норм, содержащих коррупционные факторы в соответствии с настоящими Рекомендациями; обоснование их коррупционности;
- 3) рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения их коррупционности.

Заключение по итогам антикоррупционной экспертизы составляется в форме отдельного документа или отдельным разделом в заключении о законности (незаконности) правового акта или его проекта.

Приведенный в настоящих Рекомендациях перечень коррупционных факторов не является исчерпывающим. В ходе экспертизы лицо, составляющее заключение, вправе выявить любые другие факторы, способствующие, на его взгляд, коррупционным нарушениям в данной сфере. Эти факторы и рекомендации по их преодолению также отражаются в заключении.