

Утверждена
Решением Думы Нижнесергинского
городского поселения
от 30.04. 2009 г. N 168

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Настоящая Методика применяется при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Нижнесергинского городского поселения, составляющих нормативную правовую базу Нижнесергинского городского поселения, а именно нормативных правовых актов Нижнесергинского городского поселения, принимаемых на референдуме Нижнесергинского городского поселения, Думой Нижнесергинского городского поселения, Главой Нижнесергинского городского поселения, Администрацией Нижнесергинского городского поселения, а также при проведении антикоррупционной экспертизы проектов таких нормативных правовых актов.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Настоящая Методика определяет наиболее типичные коррупционные факторы и проявления коррупционности нормативных правовых актов и их проектов, а также правила предупреждения их появления, выявления и устранения при подготовке и принятии нормативных правовых актов, при экспертизе ранее принятых нормативных правовых актов.

1.2. Коррупционными факторами в целях настоящей Методики признаются положения нормативных правовых актов (в том числе дефекты норм и правовые формулы), которые могут способствовать проявлению коррупции при применении нормативного правового акта, в том числе могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, допускать или провоцировать их.

Нормы (нормативные правовые акты, их проекты), содержащие коррупционные факторы, признаются коррупционными нормами (нормативными правовыми актами, их проектами).

К типичным коррупционным факторам относятся коррупционные факторы, наиболее часто встречающиеся в нормативных правовых актах и их проектах, независимо от предмета их регулирования, и безусловно или с высокой степенью вероятности способствующие проявлению коррупции.

1.3. Основная цель применения настоящей Методики - устранение (предотвращение) коррупционности нормативных правовых актов за счет

предупреждения появления, выявления и устранения выявленных типичных и иных коррупционных факторов и проявлений коррупционности.

Настоящая Методика применяется с этой целью:

- органами местного самоуправления Нижнесергинского городского поселения, а также организациями, разрабатывающими проекты нормативных правовых актов в Нижнесергинском городском поселении, непосредственно при подготовке их норм;

- специализированными юридическими (правовых) служб (управлений, отделов), иных уполномоченных структурных подразделений органов местного самоуправления Нижнесергинского городского поселения; экспертами или организациями, выполняющими государственный заказ, при проведении правовой (юридической) экспертизы подготовленных проектов нормативных правовых актов и ранее принятых нормативных правовых актов;

- организациями и гражданами, принявшими по своей инициативе решение о проведении экспертизы проекта нормативного правового акта (его проекта) на коррупционность и внесении заключения по ее результатам в орган местного самоуправления Нижнесергинского городского поселения, разработавший проект нормативного правового акта, проводящий экспертизу на коррупционность проекта или ранее принятого нормативного правового акта или в порядке обобщения предложения о необходимости внесения изменений в ранее принятый нормативный правовой акт.

1.4. При разработке и доработке проектов нормативных правовых актов не допускается включение в них выделяемых в настоящей Методике типичных коррупционных факторов и проявлений коррупционности, а также иных положений, которые могут способствовать созданию условий для коррупции.

2. ТИПИЧНЫЕ ПРИЗНАКИ НЕСОВЕРШЕННОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ, КОТОРЫЕ СОЗДАЮТ УСЛОВИЯ ДЛЯ СОВЕРШЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

2.1. В ходе проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Нижнесергинского городского поселения и проектов нормативных правовых актов Нижнесергинского городского поселения подлежат выявлению следующие основные признаки несовершенства правовых норм, которые создают условия для совершения коррупционных правонарушений:

1) отсутствие исчерпывающего перечня документов, представление которых необходимо для реализации субъективного права гражданина или организации, либо критериев определения такого перечня;

2) отсутствие порядка принятия решения органом местного самоуправления муниципального образования, лицом, замещающим муниципальную должность, муниципальным служащим (далее - субъект правоприменения) либо указания на нормативный правовой акт, которым устанавливается такой порядок;

3) отсутствие исчерпывающего перечня решений, которые субъект правоприменения вправе принять;

4) отсутствие исчерпывающего перечня оснований для отказа в реализации субъективного права гражданина или организации.

2.2. Наряду с основными признаками, указанными в пункте 2.1 настоящей Методики, в ходе проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Нижнесергинского городского поселения и проектов нормативных правовых актов Нижнесергинского городского поселения выявляются следующие дополнительные признаки несовершенства правовых норм, которые создают условия для совершения коррупционных правонарушений:

- 1) определение компетенции по формуле "вправе";
- 2) злоупотребление правом заявителем;
- 3) выборочное изменение объема прав;
- 4) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- 5) юридико-лингвистическая коррупциогенность;
- 6) принятие нормативного правового акта органом местного самоуправления "сверх компетенции";
- 7) исполнение законодательных пробелов при помощи нормативного правового акта исполнителя органа муниципального образования;
- 8) наличие пробела в правовом регулировании;
- 9) отсутствие административных процедур;
- 10) отсутствие конкурсных (аукционных) процедур;
- 11) отсутствие запретов и ограничений в конкретной сфере деятельности для муниципальных служащих;
- 12) отсутствие ответственности субъекта правоприменения за совершение правонарушений;
- 13) отсутствие контроля, в том числе общественного, за деятельностью субъекта правоприменения;
- 14) нарушение режима прозрачности информации (отсутствие информации);
- 15) нормативные коллизии.

3. ОСНОВНЫЕ ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ (ВЫЯВЛЕНИЯ ПРИЗНАКОВ НЕСОВЕРШЕНСТВА) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ (ИХ ПРОЕКТОВ) НА КОРРУПЦИОННУЮ НЕБЕЗОПАСНОСТЬ

3.1. Эффективность экспертизы (анализа) нормативных правовых актов и их проектов на предмет предотвращения включения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и выявления таких положений (далее - "экспертиза нормативных правовых актов на коррупциогенность") определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью ее результатов.

Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность необходимо соблюдать следующие правила.

3.2. При проведении антикоррупционной экспертизы осуществляется анализ норм права, содержащихся в нормативном правовом акте Нижнесергинского городского поселения или проекте нормативного правового акта Нижнесергинского городского поселения, включающий оценку предмета правового регулирования анализируемого акта, его целей и задач и направленный на выявление основных и дополнительных признаков несовершенства правовых норм, которые создают условия для совершения коррупционных правонарушений.

3.3. Выводы о наличии или отсутствии в нормативном правовом акте Нижнесергинского городского поселения или проекте нормативного правового акта Нижнесергинского городского поселения признаков несовершенства правовых норм, которые создают условия для совершения коррупционных правонарушений, делаются на основании следующих характеристик каждого из таких признаков:

3.3.1. признак "отсутствие исчерпывающего перечня документов, представляющие которых необходимо для реализации субъективного права гражданина или организации, либо критериев определения такого перечня" может быть выявлен при анализе акта, регулирующего реализацию субъектом правоприменения разрешительных и регистрационных полномочий и содержащего перечень требований к заявителю. О наличии признака свидетельствуют:

открытый перечень документов, требований или условий, то есть включенный "другие документы" или "дополнительные" требования без указания, в каком правовом акте устанавливаются случаи, в которых предоставляются те или иные документы, либо определяются их дополнительные перечни;

включение в перечень заведомо трудновыполнимых и обременительных требований либо их обозначение с использованием субъективно-оценочных формулировок, например, требуется предоставление "документов, подтверждающих" тот или иной факт либо осуществление тех или иных действий без указания вида либо формы таких документов, а также "копий" документов без указания необходимости заверения этих копий и требований к такому заверению;

отсутствие в перечне указания на период времени, за который требуется сведения должны предоставляться представляемыми документами;

3.3.2. признак "отсутствие порядка принятия решения субъектом правоприменения либо указания на нормативный правовой акт, которым устанавливается такой порядок" характеризуется (в случае установления порядка принятия решения в анализируемом акте):

наличием неконкретных норм, содержащих отсылку к "иным" порядкам, например "в случае необходимости", "при наличии достаточных оснований", "согласно установленному порядку";

отсутствием условий, при которых субъект правоприменения правомочен принимать определенные решения;

отсутствием сроков принятия решения или неопределенностью сроков принятия решения с использованием таких формулировок, как "в течение" или "не позднее" при установлении широкого временного диапазона.

возможностью принятия определенных решений различными субъектами правоприменения без разграничения их компетенции, например предусматривается принятие решения "Администрацией Нижнесергинского городского поселения или уполномоченным органом Нижнесергинского городского поселения";

использованием формулировок, допускающих расширительное толкование компетенции субъекта правоприменения при принятии решения, например "принимает решения по отдельным вопросам", "по ряду вопросов вправе принимать решения единолично", "обладает иными полномочиями";

3.3.3. признак "отсутствие исчерпывающего перечня решений, которые субъект правоприменения вправе принять", как правило, выявляется вместе с признаком, предусмотренным в подпункте 3.3.2, и характеризуется:

возможностью субъекта правоприменения принять "иное решение" помимо перечисленных вариантов;

отсутствием четкого определения случаев, оснований или условий принятия каждого из вариантов решений;

3.3.4. признак "отсутствие исчерпывающего перечня оснований для отказа в реализации субъективного права гражданина или организации" может быть выявлен так же, как и признак, указанный в подпункте 3.3.1, при анализе акта, регулирующего реализацию субъектом правоприменения разрешительных и регистрационных полномочий и содержащего перечень оснований для отказа заявителю. О наличии признака свидетельствуют:

открытый перечень оснований для отказа, то есть включивший "другие случаи" без указания, в каком правовом акте они устанавливаются;

обозначение оснований для отказа в реализации права с использованием расплывчатых, субъективно-оценочных формулировок, например "Предоставление сведений не в полном объеме" без конкретизации сведений, отсутствие которых исключает положительное решение вопроса, или "предоставление сведений, не соответствующих действительности" без указания на порядок их проверки, который должен быть описан для заявителя, то есть для устранения этого признака в акте возможно предусмотреть, что представленные сведения проверяются в течение определенного в этом же акте срока путем направления запросов в органы налоговой службы или правоохранительные органы;

при определении оснований используются отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, например подзаконного характера или регулирующих отношения в других сферах;

3.3.5. признак "определение компетенции по формуле "вправе" выявляется в актах, определяющих полномочия субъектов правоприменения, и может быть связан с выявлением признаков, указанных в подпунктах 3.3.2. и 3.3.3. настоящего пункта. Наличие признака характеризуется:

подменой при формулировании полномочий терминов, обозначающих одновременно возможность и обязательность действий субъекта правоприменения (таких, как "осуществляет", "рассматривает", "принимает"), терминами, отражающими одну лишь возможность действия (такими, как "может", "вправе", "реализует свое право на" что-либо);

отсутствием четкой корреспонденции между предусмотренными в акте правами гражданина или организации и соответствующими обязанностями субъекта правоприменения, что может повлечь необоснованный отказ в реализации права под предлогом отсутствия соответствующих полномочий;

3.3.6. признак "злоупотребление правом заявителем" может быть выявлен в актах, предусматривающих возможность выбора заявителем того или иного варианта действий по собственному усмотрению.

Признак может присутствовать, если нормами акта предусмотрено предоставление заявителю права выбирать способ или сроки совершения действия в рамках начавшейся административной процедуры без установления случаев для совершения таких действий и соответствующих этим действиям решений, принимаемых субъектом правоприменения.

Например, данный признак присутствует, если порядок подачи документов (заявок) для участия в конкурсе заявлено после направления основного пакета документов предоставляется право представить дополнительные документы или внести исправления в представленные документы по собственному усмотрению. Такая норма создает условия для совершения коррупционных правонарушений, поскольку после истечения срока подачи документов одному заявителю может быть отказано в их рассмотрении в связи с некомплектностью, а другому заявлено служебным, осуществляющим прием этих документов, из корыстных побуждений, может быть предложено дополнить пакет документов или изменить информацию в них таким образом, чтобы оказаться в выигрышном положении по сравнению с уже известными участниками конкурса;

3.3.7. признак "выборочное изменение объема прав" выявляется, как правило, в сочетании с признаками, указанными в подпунктах 3.3.2., 3.3.4., 3.3.5. и 3.3.9., и его наличие характеризуется предусмотренной в акте возможностью установления для граждан и организаций исключений из общего правила или общего порядка по усмотрению субъекта правоприменения, то есть нормами акта предусматривается:

установление общего правила или запрета, за исключением "отдельных случаев";

предписание действовать определенным образом, если "не предусмотрено иное";

возможность предоставления для граждан и организаций привилегий без регламентации условий такого предоставления;

установление для граждан и организаций запретов и ограничений без указания на основания такого установления;

3.3.8. признак "чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества" характеризуется наличием в анализированном акте бланкетных норм, что приводит к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию законодателя. Признак присутствует, если в акте:

имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме либо к еще не принятым нормативным правовым актам;

предусматривается возможность регулирования отношений на подзаконном уровне, и при этом речь идет не только о детализации порядка

применения норм закона, но и о принятии подзаконных актов, содержащих нормы права и устанавливающих общеобязательные правила поведения;

не установлен порядок регулирования отношений с указанным, что этот порядок аналогичен порядку регулирования отношений в иной сфере;

3.3.9. признак "юридико-лингвистическая коррупционность" характеризуется нарушением общепризнанных правил юридической техники, в том числе употреблением в тексте анализируемого акта:

слов и выражений в значении, не обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в федеральном законодательстве; понятий, не используемых федеральным законодательством и допускающих различное или неоднозначное толкование;

неустоявшихся, двусмысленных терминов, понятий и формулировок; категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием;

3.3.10. признак "принятие нормативного правового акта органом местного самоуправления "сверх компетенции" может выдвигаться вместе с признаком, указанным в подпункте 3.3.10., отсутствует, если выведен признак, предусмотренный в подпункте 3.3.11. настоящего пункта, и присутствует, если:

отношения урегулированы нормативным правовым актом Нижнесергинского городского поселения, тогда как в соответствии с федеральным законодательством регулирование данных отношений отнесено к компетенции исполнительных органов местного самоуправления; отношения урегулированы нормативным правовым актом Нижнесергинского городского поселения, принятым исполнительным органом муниципального образования с превышением компетенции этого органа, определенной в законе и (или) в положении о данном органе, то есть указанные отношения в соответствии с федеральным и (или) областным законодательством, нормативным правовым актом городского поселения должны регулироваться нормативным правовым актом другого органа;

3.3.11. признак "заполнение законодательных пробелов при помощи нормативного правового акта исполнительных органов местного самоуправления" отсутствует, если выведен признак, предусмотренный в подпункте 3.3.10., и может быть выведен, если в условиях отсутствия нормативного правового акта Нижнесергинского городского поселения общеобязательные правила поведения устанавливаются анализируемым актом подзаконного характера;

3.3.12. признак "наличие пробела в правовом регулировании" может быть выведен при признании утратившими силу нормативных правовых актов Нижнесергинского городского поселения или их отдельных положений, а также характеризуется отсутствием в анализируемом акте:

норм, регулирующих отдельные отношения, входящие в предмет правового регулирования анализируемого акта;

норм, касающихся порядка реализации закрепленных за муниципальным образованием полномочий либо указания, каким иным правовым актом будут урегулированы эти вопросы;

3.3.13. признак "отсутствие административных процедур" является частным случаем признака, указанного в подпункте 3.3.12., и характеризуется отсутствием в анализируемом акте процедурной регламентации совершения субъектами правоприменения того или иного действия либо одного из элементов такой процедуры, которая должна быть заранее известной из текста акта как субъекту правоприменения, так гражданам и организациям.

3.3.14. признак "отсутствие конкурсных (аукционных) процедур" является частным случаем признака, указанного в подпункте 3.3.12., и может быть выведен в актах, регулирующих осуществление полномочий, связанных с предоставлением муниципальной поддержки, и иных полномочий, реализация которых предполагает наличие нескольких граждан или организаций, претендующих на предоставление конкретного права (права аренды муниципального имущества, права заключения договора на поставку товара для муниципальных нужд и прочее). Признак присутствует, если в анализируемом акте:

не регламентирован порядок выбора (отбора) правополучателей;

закреплен такой порядок осуществления действий, связанных с выбором претендента на предоставление конкретного права, который позволяет субъекту правоприменения принимать решение произвольно или пристрастно по своему усмотрению;

3.3.15. признак "отсутствие запретов и ограничений в конкретной сфере деятельности для муниципальных служащих" является частным случаем признака, указанного в подпункте 3.3.12. настоящего пункта, и подразумевает отсутствие в анализируемом акте специальных детализированных запретов и ограничений антикоррупционной направленности для лиц, занятых в конкретных сферах деятельности, наиболее подверженных риску коррупции. В актах, регулирующих отношения в указанных сферах, рекомендуется воспроизводить установленные федеральными законами запреты и ограничения (хотя бы путем отсылочной нормы), а также детализировать их в установленных федеральным законодательством пределах;

3.3.16. признак "отсутствие контроля, в том числе общественного, за деятельностью субъекта правоприменения" является частным случаем признака, указанного в подпункте 3.3.12. настоящего пункта, и характеризуется отсутствием в анализируемом акте норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями субъекта правоприменения, например таких норм, которые предусматривают:

информационную открытость деятельности субъектов правоприменения (к примеру, путем размещения материалов в средствах массовой информации, оформления тематических стендов, выпуска буклетов и брошюр);

использование информационных технологий для освещения деятельности субъектов правоприменения (к примеру, путем регулярного обновления информационного сообщения на сайте в сети Интернет, использования интерактивных форм взаимодействия с гражданами и

организациями, в том числе путем предоставления возможности заполнения заявлений на сайте);

отчетность субъекта правоприменения перед органами местного самоуправления Нижнесергинского городского поселения, населением или перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, путем опубликования ежегодных отчетов о деятельности);

3.3.18. признак "нарушение режима прозрачности информации (отсутствие информации)" является частным случаем признака, указанного в подпункте 3.3.12. настоящего пункта, и характеризуется отсутствием в анализируемом акте норм о порядке предоставления по запросам граждан и организаций информации о деятельности субъекта правоприменения, в том числе о принимаемых им правовых актах;

3.3.19. признак "нормативные коллизии" может быть выявлен при проверке соответствия норм анализируемого акта федеральному и областному законодательству в сферах регулирования отношений в соответствующей отрасли и регулировании таких отношений в смежных отраслях. На наличие данного признака указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от волевого решения субъекта правоприменения.

4. ОФОРМЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭКСПЕРТИЗЫ (АНАЛИЗА) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ НА КОРРУПЦИОННОСТЬ

4.1. Вывод об отсутствии или наличии в проекте или в ранее принятом нормативном правовом акте типичных коррупционных факторов и проявлений коррупционности, иных положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, формулируется:

- в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта, вносимого на рассмотрение Думы Нижнесергинского городского поселения, главы Нижнесергинского городского поселения;

- в составе заключения по результатам экспертизы (юридической) экспертизы проекта нормативного правового акта, поступившего на правовую (юридическую) экспертизу;

- в форме самостоятельного заключения по результатам экспертизы на коррупционность проекта или ранее принятого нормативного правового акта в случаях, когда указана экспертиза проводится самостоятельно, независимо от правовой (юридической) экспертизы или наряду с нею.

4.2. В случае выявления в нормативном правовом акте (его проекте) положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, эти положения излагаются в соответствующем, указанном в п. 4.1, документе в последовательности, установленной настоящей Методикой, в части типичных коррупционных факторов и проявлений коррупционности, с указанием норм (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов), в которых они обнаружены.

В названном документе также указывается, что иных типичных коррупционных факторов и проявлений коррупционности, а также иных положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, не обнаружено.

4.3. Описание выявленных положений нормативных правовых актов и возможных (предполагаемых) негативных последствий выявленных положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, указывается в документе, отражающем результаты экспертизы на коррупционность, по усмотрению подписывающего его лица в целях достижения ясности излагаемой в экспертном заключении позиции.

Степень коррупционности анализируемого нормативного правового акта в целом в документе, отражающем результаты экспертизы на коррупционность, не определяется, за исключением случаев, когда в нормативном правовом акте не выявлены положения, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

4.4. В документе, отражающем результаты экспертизы на коррупционность, в обязательном порядке предусматриваются рекомендации по доработке проекта нормативного правового акта (внесению изменений в нормативный правовой акт), в котором выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с учетом высказанных замечаний.