ГЛАВА ГОРОДСКОГО ОКРУГА ВЕРХОТУРСКИЙ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 4 марта 2009 г. N 6

О СОЗДАНИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ПРОВЕРКЕ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ

НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО

САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ВЕРХОТУРСКИЙ

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2009 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Областным законом от 20.02.2009 N 2-ОЗ "О противодействии коррупции в Свердловской области", Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года N 815 "О мерах по противодействию коррупции", Постановлением главы городского округа Верхотурский от 31.10.2008 N 19 "О реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции на территории городского округа Верхотурский", руководствуясь статьей 25 Устава городского округа Верхотурский, постановляю:

1. Создать рабочую группу для проверки коррупциогенности проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления городского округа Верхотурский в составе: Зеленюк Т.А. - глава городского округа Верхотурский, Пивоваров А.Н. - глава администрации городского округа Верхотурский, Рубан А.В. - прокурор Верхотурского района, Дъячкова И.Н. - ведущий специалист юридического отдела администрации городского округа Верхотурский, Мамаев А.Н. - начальник организационного отдела Думы городского округа Верхотурский, Иванцова Р.А. - председатель счетной палаты городского округа Верхотурский.

2. Назначить ответственных должностных лиц за проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов администрации городского округа Верхотурский, Думы городского округа Верхотурский: Дъячкову И.Н., Мамаева А.Н.

3. Утвердить [Методику](#P31) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (прилагается).

4. Контроль за исполнением настоящего Постановления оставляю за собой.

Глава

городского округа Верхотурский

Т.А.ЗЕЛЕНЮК

Утверждена

Постановлением главы

городского округа Верхотурский

от 4 марта 2009 г. N 6

МЕТОДИКА

ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Методика проведения антикоррупционной экспертизы (далее также - экспертизы (анализа) на коррупциогенность) нормативных правовых актов и их проектов (далее - Методика) разработана в соответствии с Постановлением главы городского округа Верхотурский от 31.10.2008 N 19 "О реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции на территории городского округа Верхотурский".

Методика предназначена для применения в органах местного самоуправления городского округа Верхотурский при подготовке проектов нормативных правовых актов и экспертизе ранее принятых нормативных правовых актов, проводимой в целях предотвращения появления, выявления и устранения положений, которые могут способствовать созданию условий для проявлений коррупции.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Настоящая Методика определяет наиболее типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов (далее также - нормативных правовых актов), 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 проявлениям 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 коррупциогенными 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 проявлениям коррупции.

1.3. Основная цель применения настоящей Методики - устранение (предотвращение) коррупциогенности нормативных правовых актов за счет предупреждения появления, выявления и устранения выявленных типичных и иных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности.

Настоящая Методика применяется с этой целью:

- специалистами органов местного самоуправления городского округа Верхотурский, а также специалистами и/или организациями, разрабатывающими проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления городского округа Верхотурский, непосредственно при подготовке их норм;

- специалистами юридических отделов, иных уполномоченных структурных подразделений органов местного самоуправления городского округа Верхотурский;

- экспертами или организациями, выполняющими муниципальный 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 коррупциогенность и внесении заключения по ее результатам в орган местного самоуправления, разработавший проект нормативного правового акта, проводящими экспертизу на коррупциогенность проекта или ранее принятого нормативного правового акта или в порядке обоснования 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 коррупциогенности, а также иных положений, которые могут способствовать созданию условий для коррупции.

2. ТИПИЧНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ

И ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ

2.1. В ходе экспертизы (анализа) нормативного правового акта (его проекта) на коррупциогенность подлежат выявлению и устранению следующие типичные коррупционные факторы проявления коррупциогенности:

а) типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти;

б) типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов;

в) типичные коррупционные факторы системного характера;

г) проявления коррупциогенности.

2.2. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти.

Данные типичные коррупционные факторы характеризуют наделение органа (должностного лица) полномочиями, которые он способен использовать по собственному усмотрению (дискреционные полномочия). В механизме действия данных коррупционных факторов заложены отклонения при реализации дискреционных полномочий.

К ним относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле "вправе"; завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; юридико-лингвистическая коррупциогенность; принятие нормативного правового акта представительного органа, органа исполнительно-распорядительной власти "сверх компетенции"; заполнение законодательных пробелов при помощи нормативного правового акта представительного органа, органа исполнительно-распорядительной власти.

2.2.1. Широта дискреционных полномочий.

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 власти.

2.2.2. Определение компетенции по формуле "вправе".

Для органа власти 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.

2.2.3. 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.

2.2.4. Злоупотребление правом заявителя.

В определенных случаях отсутствие четкой регламентации прав заявителя может прикрывать возможности дискреционного поведения должностных лиц органов местного самоуправления 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.

2.2.5. Выборочное изменение объема прав.

Нормативным 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.

2.2.6. Чрезмерная свобода 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.

2.2.7. Лингвистическая неопределенность.

Использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, нарушение иных общепризнанных правил юридической техники свидетельствует о наличии коррупционного фактора, поскольку это расширяет дискреционные полномочия должностного лица органа местного самоуправления, муниципального служащего.

2.2.8. Принятие нормативного правового акта "сверх компетенции".

Представительный орган, орган исполнительно-распорядительной власти должен принимать нормативные правовые акты строго в рамках своей компетенции, в противном случае происходит вторжение в сферу другого органа местного самоуправления.

О наличии данного фактора говорит принятие акта в нарушение компетенции органа представительной, исполнительно-распорядительной власти, определенной в законе и (или) положении о данном органе.

2.2.9. Заполнение законодательных пробелов нормативным правовым актом органов местного самоуправления.

Установление общеобязательных правил поведения в нормативном правовом акте в условиях отсутствия закона может нарушать права граждан и организаций.

Данный фактор присутствует, если нормативный правовой акт регулирует вопросы, составляющие предмет закона.

2.3. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

Данные типичные коррупционные факторы связаны с наличием правового пробела - отсутствием регулирования того или иного вопроса. Пробел может образовываться как в случае "устранения" нормативного правового акта от регулирования, так и при невключении в текст нормативного правового акта превентивных антикоррупционных норм, регулирующих возможность привлечения к ответственности служащих за правонарушения и контроль за их деятельностью.

К ним относятся: наличие пробела в регулировании; отсутствие административных процедур; отсутствие конкурсных (аукционных) процедур; отсутствие запретов и ограничений для муниципальных служащих в конкретной области деятельности; отсутствие ответственности муниципального служащего за правонарушения; отсутствие контроля, в том числе общественного, за органами местного самоуправления, муниципальными служащими; нарушение режима прозрачности информации.

2.3.1. Наличие пробела в правовом 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.

2.3.2. Отсутствие административных процедур.

Принятие решения должно совершаться по определенной процедуре, заранее известной из текста нормативного правового акта муниципальному служащему, так и гражданам, и организациям.

Данный фактор присутствует, если не определены порядок и сроки осуществления действия органом власти (муниципальным служащим).

2.3.3. 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).

2.3.4. Отсутствие запретов и ограничений для муниципальных служащих.

В нормативные правовые акты, относящиеся к регулированию деятельности муниципальных служащих в потенциально коррупциогенных областях (управление публичным имуществом, налоговые и таможенные отношения и др.), целесообразно включать специальные запреты и ограничения антикоррупционной направленности.

2.3.5. Отсутствие ответственности муниципальных служащих.

В нормативном правовом акте должны содержаться нормы об ответственности муниципальных служащих за нарушения, которые корреспондируют соответствующим актам о юридической ответственности, а также нормы о возможности обжалования действий муниципальных служащих.

2.3.6. Отсутствие контроля за органами местного самоуправления, муниципальными служащими.

Нормативный правовой акт должен содержать нормы, обеспечивающие возможность контроля, в том числе общественного, за наиболее значимыми направлениями деятельности органа местного самоуправления, муниципальных служащих.

2.3.7. Нарушение режима прозрачности информации.

Нормативный правовой акт 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 отсутствие в нормативном правовом акте норм, устанавливающих возможность и порядок получения такой информации.

2.4. Типичные коррупционные факторы системного характера.

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

К ним относятся: ложные цели и приоритеты; нормативные коллизии; навязанная коррупциогенность.

2.4.1. Ложные цели и приоритеты.

Нормативный правовой акт должен иметь ясные цели и приоритеты, отвечающие реальным потребностям правового регулирования.

На данный фактор может указывать объективная нецелесообразность принятия нормативного правового акта, избыточность регулирования вопроса, противоречие норм нормативного правового акта продекларированным им целям.

2.4.2. 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, темпоральной и пр.), если возможность ее разрешения зависит от волевого решения должностного лица, муниципального служащего.

2.4.3. Навязанная коррупциогенность.

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

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

2.5. Типичные проявления коррупциогенности.

В данной группе объединены положения, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) и (или) способствовать проявлению коррупционных факторов (предкоррупционные факторы).

К ним относятся: формально-техническая коррупциогенность; непринятие нормативного правового акта (бездействие); нарушение баланса интересов.

2.5.1. Несоблюдение требований формально-технического характера.

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

2.5.2. Неустановление сроков принятия нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено подлежащим экспертизе (непринятие нормативного правового акта).

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

Данное проявление коррупциогенности обнаруживается в отсутствии сроков для издания нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте. Оно обнаруживается также в фактическом отсутствии (непринятии) нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте.

2.5.3. 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 нормативного правового акта.

3. ОСНОВНЫЕ ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ (АНАЛИЗА)

НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ (ИХ ПРОЕКТОВ)

НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ

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. Экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта и изложение ее результатов необходимо проводить единообразно - в составе и последовательности типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, предложенной в Таблице типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности (приложение 1 - не приводится).

3.3. Каждая норма нормативного правового акта должна быть проверена на наличие/отсутствие каждого типичного коррупционного фактора и проявления коррупциогенности.

3.4. Каждый типичный коррупционный фактор и проявление коррупциогенности должны быть проверены на их присутствие/отсутствие в каждой норме нормативного правового акта.

3.5. Типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в нормативный правовой акт умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств.

3.6. Любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупционный фактор (проявление коррупциогенности) должен быть устранен из нормативного правового акта.

В рамках анализа коррупциогенности норм разрабатываемого нормативного правового акта, проводимого непосредственно разрабатывающими его специалистами, это правило выполняется самими разработчиками.

По результатам экспертизы коррупциогенности проекта или ранее принятого нормативного правового акта эта работа проводится на основе заключений по результатам экспертизы на коррупциогенность в порядке, установленном для разработки и принятия (утверждения) соответствующих нормативных правовых актов.

3.7. Выявленные в ходе анализа нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам экспертизы коррупциогенности нормативного правового акта и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупционные факторы и проявления коррупциогенности, признанные типичными.

4. ОФОРМЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭКСПЕРТИЗЫ (АНАЛИЗА) НОРМАТИВНЫХ

ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ

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

- в пояснительной записке (сопроводительном письме или иной аналогичном документе) к проекту нормативного правового акта, вносимого на рассмотрение руководителя;

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

- в форме самостоятельного заключения по результатам экспертизы на коррупциогенность проекта или ранее принятого нормативного правового акта в случаях, когда указанная 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 проявлений коррупции, эти положения излагаются в соответствующем указанном в [п. 4.1](#P151) документе в последовательности, установленной настоящей Методикой, в части типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, 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 коррупциогенности, а также иных положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, не обнаружено.

Выявленные положения нормативного правового акта, которые могут способствовать проявлениям коррупции, указываются в прилагаемой к документу, подготовленному по результатам экспертизы, таблице типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности (прилагается - не приводится).

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 коррупциогенность, по усмотрению подписывающего его лица в целях достижения ясности излагаемой в экспертном заключении позиции.

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

4.4. В документе, отражающем результаты экспертизы на коррупциогенность, 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.