

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 09.02.2010 № 55  
п. Угра

**Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов муниципальных нормативно-правовых актов муниципального образования «Угранский район» Смоленской области на коррупциогенность.**

В целях создания механизмов по противодействию коррупции, совершенствованию правового регулирования, защиты прав и законных интересов граждан, руководствуясь Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Уставом муниципального образования "Угранский район" Смоленской области принятым решением Угранского районного Совета депутатов от 23.06.2005 г. № 47

### ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Утвердить Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования "Угранский район" Смоленской области на коррупциогенность (прилагается).

2. Установить, что лица, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования "Угранский район" Смоленской области, обязаны осуществлять такую экспертизу в соответствии с требованиями, предусмотренными Методическими рекомендациями.

3. Контроль за исполнением данного постановления возложить на управляющего делами Администрации муниципального образования «Угранский район» Смоленской области Н.В. Баринову.



Н.А. Силаев

Утверждены постановлением  
Главы муниципального  
образования «Угранский район»  
Смоленской области  
от « 08 » 02 2010 г. № 55

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**по проведению экспертизы проектов муниципальных нормативных**  
**правовых актов муниципального образования «Угранский район»**  
**Смоленской области на коррупциогенность**

**1. Общие положения**

Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования «Угранский район» Смоленской области на коррупциогенность (далее - Методические рекомендации) разработаны в целях использования их органами местного самоуправления при организации работы по разработке проектов муниципальных нормативных правовых актов и проведении их экспертизы на коррупциогенность.

В Методических рекомендациях используются следующие термины и понятия:

- экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов на коррупциогенность (далее – антикоррупционная экспертиза) – деятельность специалистов, направленная на выявление в тексте проекта муниципального нормативного правового акта коррупционных факторов;

- коррупциогенность – заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм;

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

- контрольные полномочия – полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности (в том числе порядка деятельности) субъектов права (инспекции, ревизии, контроль, надзор);

- разрешительные полномочия – полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты и т.п.) или на пользование определенными предметами;

- регистрационные полномочия – полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права;

- юрисдикционные полномочия – полномочия должностных лиц государственных органов, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности;

- нормотворческие полномочия – полномочия по принятию нормативных правовых актов подзаконного характера, устанавливающих правила поведения для неограниченного круга лиц.

Целью антикоррупционной экспертизы является устранение (недопущение принятия) правовых норм, которые создают предпосылки и (или) повышают вероятность совершения коррупционных действий.

Задачами антикоррупционной экспертизы являются выявление коррупционных факторов, содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах, разработка рекомендаций, направленных на устранение и ограничение действий таких факторов.

## **2. Перечень коррупционных факторов**

При проведении антикоррупционной экспертизы выявляются и оцениваются коррупционные факторы, которые можно условно поделить на группы, объединяющие различные аспекты проводимого анализа коррупциогенности. Эти группы позволяют оценить соблюдение правил юридической техники в интересах оптимального определения компетенции, обеспечения прозрачности действий должностных лиц, а также соотнести эти действия с имеющейся практикой применения законодательства в анализируемой сфере.

**Группа А.** Связь анализируемого муниципального нормативного правового акта с другими нормативными актами:

- 1) множественность вариантов диспозиций правовых норм;
- 2) широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества;
- 3) наличие коллизий правовых норм.

**Группа Б.** Реализация полномочий органа местного самоуправления (должностного лица):

- 4) определение компетенции по формуле «вправе»;
- 5) широта дискреционных полномочий;
- 6) отсутствие административных процедур;
- 7) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права;
- 8) отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.

**Группа В.** Контроль за действиями муниципальных служащих:

- 9) отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для муниципальных служащих в той или иной области деятельности;
- 10) отсутствие ответственности муниципального служащего за правонарушение;
- 11) отсутствие контроля, в том числе общественного, за органами местного самоуправления и муниципальными служащими.

### **Группа Г. Другие коррупционные факторы.**

Приведенный перечень коррупционных факторов является примерным, в ходе анализа специалист вправе выявить другие факторы, способствующие коррупционным нарушениям в данной сфере.

## **3. Содержание коррупционных факторов и рекомендации по их обнаружению**

### **Группа А. Связь анализируемого муниципального нормативного правового акта с другими нормативными актами**

#### **3.1. Множественность вариантов диспозиций правовых норм**

Часто диспозиция правовой нормы (установление правила поведения) формируется как отсылочная (отсылающая к норме другой статьи данного или другого нормативного акта) или бланкетная (предоставляющая органам местного самоуправления право самостоятельно устанавливать правила поведения).

При проведении антикоррупционной экспертизы специалисту необходимо оценить характер отсылок – к законодательству вообще, к другим федеральным законам, к законодательству в определенной сфере регулирования (гражданскому, лесному и т.д.), к областному законодательству, к подзаконному регулированию. Последний вид отсылки наиболее тесно связан с потенциальными возможностями коррупционных проявлений, особенно если нормой нормативного правового акта органу местного самоуправления непосредственно предоставляется право урегулирования того или иного вопроса.

Коррупциогенность данного фактора состоит в том, что, оставляя более конкретное регулирование тех или иных отношений (как правило, порядка и сроков осуществления конкретных полномочий) органу местного самоуправления, провоцируется ситуация, когда орган местного самоуправления может создавать условия, удобные ему, зачастую в ущерб интересам и удобству граждан. Этот фактор является коррупционным не сам по себе, а в силу того, что облегчает возникновение коррупционных факторов «прямого действия» (таких, например, как широта дискреционных полномочий, «игра» со сроками предоставления услуг, завышенные требования к физическим и юридическим лицам).

#### **3.2. Широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества**

Этот фактор связан с предыдущим – обилием отсылочных и бланкетных норм, так как открывает возможность регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами. В некоторых случаях это оправдано, но важно, чтобы существенные условия регламентирования определялись при этом законом.

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснения порядка их применения, но и принятии органом местного самоуправления собственных правовых актов.

Этот фактор может быть полноценно проанализирован в процессе контроля деятельности органов местного самоуправления, когда специалист не ограничивается только текстом нормативного правового акта, но проверяет и сами ведомственные акты. Немаловажно оценить как содержание ведомственного акта, так и его форму.

Нормативный правовой акт может предусматривать (часто по умолчанию) и широкие возможности локального нормотворчества (принятие собственных правовых актов муниципальными и другими организациями – юридическими лицами). Неоправданно оставляя подобные пробелы для самостоятельного их восполнения другими субъектами права, не обладающими властными полномочиями, нормативный правовой акт может «поощрять» узаконение на их уровне реально применяемых коррупционных схем.

### **3.3. Наличие коллизий правовых норм**

Коллизии анализируемого нормативного правового акта с другими нормативными правовыми актами препятствуют правильному применению нормативного правового акта, создают возможности для применения той нормы, которая выгодна в конкретном случае. Коллизии могут быть между равноправными правовыми актами, между актами разных уровней. Для выявления коллизии необходимо тщательно анализировать нормативные правовые акты, регулирующие смежные отношения или наиболее общие вопросы. Специфика данного фактора такова, что многие принципы разрешения правовых коллизий сформулированы не в законодательных актах, а в юридической доктрине и судебной практике. Так, примеры разрешения коллизий правовых норм в самых различных сферах, имеющие общеобязательный характер, содержатся в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации.

## **Группа Б. Реализация полномочий органа местного самоуправления (должностного лица)**

### **3.4. Определение компетенции по формуле «вправе»**

Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органа местного самоуправления (должностного лица) при помощи формулировок «вправе», «может». Это относится к любым видам полномочий – регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным («может контролировать», может привлечь к ответственности», «может выдать лицензию») и нормотворческим. Право и обязанность образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Разделение прав и обязанностей в

нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Это не означает, что у органа местного самоуправления (муниципального служащего, должностного лица) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, нормативно установленных условий.

### **3.5. Широта дискреционных полномочий**

Исполнительно-распорядительная деятельность, как и вся иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы местного самоуправления обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств. Однако существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения муниципального служащего.

**3.5.1. Сроки принятия решения.** Поскольку почти невозможно точно определить срок, в который муниципальный служащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия, постольку обычно применяется формула «в течение» или «не позднее». Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии срока.

**3.5.2. Условия (основания) принятия решения.** У муниципального служащего всегда есть право выбора, как минимум, из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). Но, во-первых, существуют нормативно-правовые акты, которые предоставляют и большее число вариантов. А, во-вторых, есть акты, предоставляющие несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения.

**3.5.3. Учет параллельных полномочий.** Часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько структурных подразделений Администрации муниципального образования, либо не один орган местного самоуправления (совместные решения, согласование решений). Понизить коррупциогенность способно закрепление принципа «одного окна» - когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный орган местного самоуправления (ответственное структурное подразделение Администрации муниципального образования), а не заявитель. Повышают коррупциогенность нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных муниципальных служащих в рамках одного органа местного самоуправления или различных органов, а также ответственность нескольких муниципальных служащих за одно и то же решение.

### **3.6. Отсутствие административных процедур**

Этот фактор тесно связан с предыдущим. Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры). Таким образом, упорядочить осуществление полномочий органов местного самоуправления можно при введении административных процедур – нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий. Существуют процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др. Отсутствие в нормативном правовом акте процедуры повышает коррупциогенность.

Порядок и сроки (административные процедуры) составляют часть регулирования (процессуальное право), которая не менее принципиальна, чем нормы материального права. Поэтому неоправданно и их частое изменение.

### **3.7. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права**

Данный фактор проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. В то же время выявление данного фактора с формальной точки зрения – одна из наиболее трудных задач.

Как правило, обнаружить дефекты в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия (регистрации, приема документов). Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа:

- 1) открытый, то есть не исчерпывающий;
- 2) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах;
- 3) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).

### **3.8. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур**

Осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает присутствие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права. Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур (аукционы и конкурсы) способно снизить вероятность субъективного подхода муниципального служащего. Таким образом, для преодоления опасных тенденций в государственном управлении рекомендуется применение гражданско-правового института.

Как правило, аукционы и конкурсы в местном самоуправлении предполагаются открытыми (закрытость оправдана в случаях, связанных с государственной тайной), то есть принять в них участие может любое лицо. Их

отличают такие признаки, как особая процедура подготовки и проведения (заблаговременное извещение о проведении, внесение задатков участниками, специальный порядок проведения), выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена или лучшие условия), гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов – конкурсной комиссией.

## **Группа В. Контроль за действиями муниципальных служащих**

### **3.9. Отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для муниципальных служащих в той или иной области деятельности**

Этот фактор близок к такому фактору, как широта дискреционных полномочий. Однако в содержательном смысле эти два фактора различны. В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права.

При проведении антикоррупционной экспертизы специалисту необходимо выявить:

- наличествуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения муниципальным служащим права осуществлять от имени муниципального образования деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями;

- наличествуют ли какие-либо ограничения и запреты для муниципального служащего при осуществлении возложенных на него функций и полномочий;

- если ограничения и запреты закреплены, то насколько, по мнению специалиста, они способны повлиять на мотивацию деятельности муниципального служащего (хотя бы повысить риск для недобросовестного служащего);

- каким образом нормативно описаны подотчетность муниципального служащего, контроль соблюдения запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности.

### **3.10. Отсутствие ответственности муниципального служащего за правонарушения**

В нормативных правовых актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности муниципального служащего либо применяется общая формула «несет ответственность в установленном законом порядке». Часто различается ответственность должностного лица и муниципального служащего. Нужно проверить, наличествуют ли в данном нормативном правовом акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения, нарушение специализированных ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к служащему запретам и ограничениям. Специалисту необходимо соотнести эти



нормы с нормами об ответственности в законодательстве о муниципальной службе, специальным нормам о служебном поведении и ответственности, в том числе дисциплинарной. От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности – дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой – соответствует. Фразе «несет установленную законодательством уголовную и административную ответственность» должны корреспондировать соответствующие статьи Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Размытые формулировки полномочий, туманное распределение обязанностей в конечном итоге могут привести к уходу муниципального служащего от ответственности.

### **3.11. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за органами местного самоуправления и муниципальными служащими**

При анализе нормативных правовых актов необходимо обращать внимание на следующее:

- наличие норм, обеспечивающих информационную открытость органов местного самоуправления, и уровень конкретности таких норм, если они есть;
- использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности органов местного самоуправления (наличие интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращений граждан и юридических лиц и заполнения форм документов);
- наличие возможности осуществления тех или иных полномочий саморегулируемыми организациями и их ответственности;
- наличие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов);
- наличие возможностей общественных проверок, условий и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

### **Группа Г. Другие коррупционные факторы**

Существуют и другие коррупционные факторы, которые может установить специалист при анализе нормативного правового акта. К ним можно отнести установление пробелов в нормативном регулировании того или иного вопроса, позволяющих должностным лицам, муниципальным служащим самостоятельно устанавливать собственные полномочия, вторгаться в смежную сферу и т.п. Это также проверка, корреспондирует ли праву гражданина или юридического лица обязанность органа местного самоуправления; только в этом случае орган местного самоуправления не сможет отказать гражданину в реализации принадлежащего ему права, сославшись на отсутствие полномочий. Стоит проверить, как определены связи и взаимоотношения органа местного

самоуправления в процессе реализации полномочий с другими органами, негосударственными организациями, гражданами, насколько учтены антикоррупционные требования, сформулированные в других нормативных правовых актах.

### **3. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы**

Антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится специалистами Администрации муниципального образования, обеспечивающими юридическое сопровождение деятельности Администрации муниципального образования. При необходимости могут привлекаться специалисты в других областях знаний, специалисты структурных подразделений Администрации муниципального образования, не являющиеся разработчиками проекта муниципального нормативного правового акта, находящегося на экспертизе.

В своей работе специалисты используют общетеоретические познания, а также знания практики применения законодательства (судебная практика по соответствующему вопросу, мотивированные мнения органов, организаций и граждан, осуществляющих деятельность или обладающих специальными познаниями в регулируемой сфере, данные социологических опросов, научные исследования и другие сведения, способные помочь правильно оценить наличие и степень влияния коррупционных факторов в проектах муниципальных нормативных правовых актов).

Специалист, проводящий антикоррупционную экспертизу, оценивает коррупционные факторы в их совокупности, степень их влияния на уровень коррупциогенности проекта муниципального нормативного правового акта, рассматривает возможность устранения или уменьшения действия данных факторов и принимает решение о согласовании проекта муниципального нормативного правового акта (путем его визирования) или подготовке заключения на проект муниципального нормативного правового акта.