

**Постановление
Главы города Иванова**

№ 1222 от

25.05.2009

Об антикоррупционной экспертизе муниципальных правовых актов,
договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова,
и их проектов

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», постановлением Главы города Иванова от 18.12.2008 № 3872 «О противодействии коррупции в городском округе Иваново», в целях повышения эффективности деятельности по противодействию коррупции в органах местного самоуправления города Иванова, обеспечения качественного уровня и соответствия действующему законодательству муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых администрацией города, и предупреждения включения в них норм (положений), имеющих признаки коррупциогенности, ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Утвердить Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов (приложение № 1).

2. Утвердить Методику проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов (приложение № 2).

3. Установить, что уполномоченным органом по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов является управление правового сопровождения и контроля Администрации города Иванова.

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня его издания.

А.Г. Фомин

Приложение № 1 к постановлению
Главы города Иванова
от 25.05.2009 № 1222

Положение
о порядке проведения антикоррупционной экспертизы
муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых
Администрацией города Иванова,
и их проектов (далее – Положение)

1. Общие положения

1.1. Настоящее Положение устанавливает порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов в Администрации города Иванова (далее - правовые акты или акты), порядок и срок подготовки экспертных заключений.

1.2. Антикоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов осуществляется в целях обеспечения качественного уровня и соответствия правовых актов действующему законодательству Российской Федерации, и предупреждения включения в них норм (положений), имеющих признаки коррупционности.

1.3. Настоящее Положение разработано в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003, ратифицированной Федеральным законом от 08.03.2006 N 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 N 1789-р (с изменениями от 09.02.2008, от 28.03.2008), Национальным планом противодействия коррупции, утвержденным Президентом Российской Федерации от 31.07.2008 N Пр-1568, планом комплексных мероприятий по противодействию коррупции в городском округе Иваново, утвержденным постановлением Главы города Иванова от 18.12.2008 № 3872 «О противодействии коррупции в городском округе Иваново».

1.4. Обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы в Администрации города Иванова, в рамках установленной компетенции осуществляется управлением правового сопровождения и контроля Администрации города Иванова (далее – Управление).

1.5. Под антикоррупционной экспертизой правовых актов (далее - антикоррупционная экспертиза) для целей настоящего Положения понимается деятельность специалистов (далее - экспертов) по выявлению и описанию коррупционных факторов, относящихся к действующим актам и их проектам, разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

1.6. Задачей антикоррупционной экспертизы является выявление в правовых актах или их проектах отдельных нормативных положений или их совокупности, которые самостоятельно или во взаимосвязи с иными нормативными положениями либо

управленческими действиями могут способствовать проявлениям коррупции при их применении.

1.7. При проведении экспертизы на предмет оценки компетенции органа местного самоуправления по принятию правового акта учитываются положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также других законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, Ивановской области, Устава города Иванова, закрепляющие соответствующие полномочия органов местного самоуправления.

2. Порядок направления на антикоррупционную экспертизу проектов правовых актов, договоров и соглашений, и сроки ее проведения

2.1. Антикоррупционной экспертизе подлежат проекты решений Ивановской городской Думы, вносимые в Ивановскую городскую Думу Главой города Иванова, проекты постановлений Главы города Иванова, распоряжений Администрации города Иванова, приказов и распоряжений, изданных должностными лицами Администрации города Иванова в рамках установленной компетенции, иных правовых актов (в том числе проекты договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова), затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и организаций, регулирующие отношения в сфере предпринимательства, земельных отношений и градостроительства, муниципальной собственности, муниципального заказа, бюджетного процесса и муниципальной службы.

Антикоррупционной экспертизе подлежат правовые акты, устанавливающие административные регламенты предоставления муниципальных услуг и выполнения отдельных муниципальных функций, а также регулирующие контрольные, надзорные, разрешительные и регистрационные полномочия органов местного самоуправления города Иванова во взаимоотношениях с гражданами и организациями.

2.2. Антикоррупционная экспертиза проектов иных правовых актов нормативного и ненормативного характера, регулирующих отношения в сферах, не указанных в пункте 2.1 настоящего Положения, проводится по поручению Главы города Иванова, его заместителей, руководителя управления правового сопровождения и контроля администрации города.

2.3. Антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, указанных в п.п. 2.1 и 2.2 настоящего Положения, проводится Управлением в рамках правовой экспертизы, с учетом положений пункта 2.5. настоящего Положения.

2.4. Проекты решений Ивановской городской Думы, по которым необходимо проведение антикоррупционной экспертизы, представляются для проведения правовой экспертизы в Управление не позднее 5 числа месяца, в котором запланировано их рассмотрение на очередном пленарном заседании Ивановской городской Думы. В этом случае правовая экспертиза с учетом времени на производство антикоррупционной экспертизы осуществляется в течение пяти рабочих дней.

2.5. Правовая экспертиза проектов иных правовых актов с учетом времени, необходимого на производство антикоррупционной экспертизы, проводится в срок от трех до семи рабочих дней с момента поступления проекта в Управление.

2.6. Проекты документов, на которых имеется резолюция Главы города «срочно», принимаются в Управление для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы без соблюдения установленных настоящим Положением сроков. Проведение правовой и антикоррупционной экспертизы в указанном случае осуществляется в течение двух рабочих дней.

3. Порядок направления на антикоррупционную экспертизу действующих правовых актов и сроки ее проведения

3.1. Антикоррупционная экспертиза действующих муниципальных правовых актов города Иванова и ранее заключенных Администрацией города Иванова договоров и соглашений проводится в плановом порядке либо по поручению Главы города Иванова, а также на основании решения координационного совета при Главе города Иванова по противодействию коррупции в городском округе Иваново, созданного постановлением Главы города Иванова от 18.12.2008 № 3872 «О противодействии коррупции в городском округе Иваново» (далее – координационный совет), о проведении антикоррупционной экспертизы в отношении конкретного действующего муниципального правового акта.

3.2. Плановые антикоррупционные экспертизы проводятся в сроки, установленные в соответствии с планом проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов города Иванова, утвержденным координационным советом.

3.2. Антикоррупционная экспертиза действующих муниципальных правовых актов города Иванова и ранее заключенных Администрацией города Иванова договоров и соглашений проводится в срок от трех до десяти рабочих дней с момента поступления в Управление соответствующего поручения Главы города Иванова или решения координационного совета, в зависимости от объема и сложности проходящего экспертизу правового акта.

4. Предмет и цели антикоррупционной экспертизы

4.1. Предметом антикоррупционной экспертизы являются муниципальные правовые акты, как нормативного характера, регулирующие правоотношения, так и индивидуального характера, устанавливающие, изменяющие или прекращающие правоотношения, в сферах деятельности с повышенным риском коррупции, в том числе договоры и соглашения, заключаемые Администрацией города Иванова, а также проекты указанных муниципальных правовых актов, договоров и соглашений.

4.2. Антикоррупционная экспертиза проводится в целях:

- выявления коррупционно опасных факторов;
- разработки рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия выявленных коррупционно опасных факторов.

4.3. Сферами деятельности с повышенным риском коррупции являются:

- сфера размещения заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для муниципальных нужд;
- сфера управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, в том числе по вопросам аренды и приватизации этих объектов;
- сфера бюджетного процесса (предоставление муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций, субсидий и иных выплат за счет средств бюджета города Иванова);
- сфера земельных отношений;
- сфера градостроительной деятельности;
- сфера наружной рекламы;
- сфера потребительского рынка;
- сфера муниципальной службы.

4.4. Не проводится экспертиза отмененных или признанных утратившими силу актов. В случае внесения изменений в правовые акты, которые ранее были предметом экспертизы, в отношении них проводится повторная экспертиза.

4.5. Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов (далее - Методика).

4.6. При подготовке проекта правового акта орган местного самоуправления города Иванова или структурное подразделение Администрации города Иванова, осуществляющие подготовку проекта правового акта (далее - разработчик проекта), должны стремиться к недопущению включения в текст проекта норм, содержащих типичные коррупционные факторы, перечисленные в Методике.

5. Экспертное заключение

5.1. По результатам проведения антикоррупционной экспертизы правового акта Управлением составляется мотивированное экспертное заключение.

5.2. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы состоит из вводной части, описательной части и выводов.

5.3. Вводная часть должна содержать:

- дату и место подготовки заключения, данные о проводящих экспертизу лицах;
- основание для проведения экспертизы;
- наименование правового акта, проходящего экспертизу.

5.4. Описательная часть заключения составляется по одной из следующих форм:

- в форме последовательного изложения норм, содержащих коррупционные факторы (с их описанием и рекомендациями по устранению), в порядке расположения этих норм в правовом акте. При этом для каждой нормы указываются все выявленные в ней типичные коррупционные факторы и рекомендации по их устранению;

- в форме таблицы, в которой последовательно перечисляются типичные и нетипичные коррупционные факторы, содержащиеся в нормах правового акта, в соответствии с установленным Перечнем выявленных коррупционных факторов правовых актов (приложение к Положению). При этом после указания содержащегося в правовом акте коррупционного фактора приводятся все нормы, в которых он содержится, с описанием его проявления в каждой из этих норм (или в нескольких аналогичных нормах) и рекомендации по устранению коррупционного фактора для каждой из норм, нескольких или всех содержащих его норм. В этом случае заполненная таблица является приложением к заключению.

Также заключение может содержать указания на наличие (отсутствие) в анализируемом правовом акте превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению.

Отсутствие в экспертном заключении указания на типичный коррупционный фактор означает, что нормы правового акта проверены на его наличие и ни в одной из этих норм он не выявлен.

5.5. Выводы по результатам экспертизы должны соответствовать описательной части заключения.

5.6. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы:

- не может содержать утверждение о намеренном включении в правовой акт коррупционных факторов;

- не предполагает выявление существующих или возможных коррупционных схем, в которых используются или могут использоваться коррупционные факторы;
- не предполагает оценку объема коррупционных последствий.

5.7. Экспертное заключение подписывается руководителем управления или его заместителем.

5.8. Экспертное заключение в течение двух дней после его подписания руководителем Управления направляется:

- на действующие правовые акты в уполномоченный орган, принявший решение о проведении антикоррупционной экспертизы данного правового акта;
- на проекты правовых актов разработчику проекта.

5.9. Проекты правовых актов, содержащие коррупционные факторы, подлежат доработке и повторной антикоррупционной экспертизе.

5.10. Повторная антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов проводится в порядке, установленном разделами 2 и 3 настоящего Положения.

5.11. При отсутствии замечаний по проектам правовых актов руководитель Управления визирует проект и передает его разработчику в установленном порядке.

Приложение к Положению о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов (далее – Положение)

Перечень
выявленных коррупционных факторов правовых актов

N	Коррупционный фактор	Норма анализируемого правового акта	Предложения и рекомендации
Типичные коррупционные факторы			
А. Коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органов местного самоуправления			
1	Широта дискреционных полномочий		
2	Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права		
3	Злоупотребление правом заявителя		
4	Выборочное изменение объема прав		
5	Чрезмерная свобода нормотворчества		
6	Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность		
7	Дублирование полномочий субъектов правоприменения без четкого разграничения компетенции		
8	Нарушение единства прав и обязанностей субъектов правоприменения (определение компетенции по формуле «вправе»)		
9	Отсутствие положений о порядке обжалования решений (действий) субъектов правоприменения и процедуре их рассмотрения вышестоящей инстанцией		
Б. Коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов			
10	Наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия субъектов правоприменения		
11	Отсутствие административных процедур		
12	Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур (если они явно целесообразны)		

13	Отсутствие запретов и ограничений для муниципальных служащих в конкретной области деятельности		
14	Отсутствие положений об ответственности субъектов правоприменения		
15	Отсутствие контроля за субъектами правоприменения		
В. Коррупционные факторы системного характера			
16	Ложные цели и приоритеты		
17	Нормативные коллизии		
18	«Навязанная» коррупциогенность		
Г. Факторы, способствующие проявлению коррупциогенности			
19	Формально-техническая коррупциогенность, в том числе: 1. Несоблюдение установленной формы муниципального правового акта. 2. Несоблюдение (нарушение) порядка принятия муниципального правового акта. 3. Нарушение режима транспарентности правовой информации.		
20	Непринятие нормативного правового акта (бездействие)		
21	Нарушение баланса интересов		
Другие (нетипичные) коррупционные факторы			

Дата проведения экспертизы

Наименование должности: подпись, расшифровка подписи

Приложение № 2 к постановлению
Главы города Иванова
от 25.05.2009 № 1222

Методика
проведения антикоррупционной экспертизы
муниципальных правовых актов, договоров и соглашений,
заключаемых Администрацией города Иванова,
и их проектов (далее – Методика)

1. Общие положения

1.1. Настоящая Методика предназначена для проведения органом местного самоуправления (структурным подразделением Администрации города Иванова), осуществляющим функции по противодействию коррупции (далее - уполномоченный орган), антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова (далее – правовые акты), и их проектов, регулирующих правоотношения в сферах с повышенным риском коррупции.

1.2. Настоящая Методика применяется для антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов, проводимой по поручению (решению) уполномоченного органа, а также проектов правовых актов, подлежащих антикоррупционной экспертизе в установленном порядке.

1.3. Методика определяет порядок оценки правового акта с целью выявления в нем норм, устанавливающих такие взаимоотношения между субъектами права, которые допускают вероятность возникновения коррупционно опасных ситуаций. При этом под коррупционной опасностью правовых норм понимается заложенная в правовых нормах потенциальная возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе их правоприменения.

2. Понятия и термины

Для целей настоящей Методики используются следующие понятия и термины:

дискреционные полномочия - законные полномочия, позволяющие должностному лицу действовать по собственному усмотрению в пределах определенных законом полномочий;

коррупциогенность - заложенная в правовых нормах потенциальная возможность способствовать отдельным коррупционным действиям и (или) решениям органов местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в процессе реализации содержащих такие нормы актов. Коррупциогенность обуславливается наличием в правовом акте коррупционных факторов - нормативно-правовых конструкций и решений, повышающих коррупционную опасность и делающих нормы коррупционными. Коррупционные факторы могут включаться в текст осознанно

или непреднамеренно, отвечать правилам юридической техники и нарушать их (дефекты норм);

коррупционные действия и (или) решения органов местного самоуправления, их должностных лиц - действия, направленные на злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица;

коррупционный фактор - одно или несколько нормативных предписаний, содержащихся в акте, которые сами по себе или во взаимосвязи с иными нормативными положениями либо властными полномочиями создают риск совершения субъектами, реализующими такие предписания, отдельных коррупционных действий;

коррупциогенные нормы – правовые нормы, содержащие коррупционные факторы.

субъект правоприменения - орган местного самоуправления, должностное лицо органа местного самоуправления, руководитель или иное должностное лицо муниципального предприятия или учреждения, муниципальные служащие;

транспарентность - открытость, общедоступность и гласность информации, касающейся правовых актов, административных правил и обычаев, судебных решений общего применения, а также в отношении международных правовых актов.

3. Механизм оценки правового акта на наличие в нем типичных коррупционных факторов

3.1. Целями экспертизы коррупциогенности правового акта являются:

- выявление в правовом акте коррупционных факторов и норм (дефектов норм), создающих возможности совершения коррупционных действий и (или) решений;
- рекомендации по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупциогенных норм;
- рекомендации по включению в текст превентивных антикоррупционных норм.

При этом под рекомендациями по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупциогенных норм в целях настоящей Методики понимается общий вывод о необходимости внесения изменений и (или) дополнений в правовой акт, необходимости отмены правового акта, отклонения или доработки проекта правового акта. В цели экспертизы, проводимого в соответствии с настоящей Методикой, не входит непосредственная формулировка норм, изменяющих и дополняющих нормативный правовой акт. Однако эксперт вправе предложить некоторые изменения и дополнения, а также антикоррупционные формулировки норм с тем, чтобы разъяснить коррупциогенность анализируемых норм.

3.2. Антикоррупционная экспертиза правовых актов состоит в выявлении и устранении, прежде всего, типичных коррупционных факторов.

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

3.3. Антикоррупционную экспертизу правовых актов и подготовку заключения по результатам антикоррупционной экспертизы необходимо проводить единообразно - в составе и последовательности типичных и нетипичных коррупционных факторов, указанных в настоящем разделе Методики и в Перечне выявленных коррупционных

факторов правовых актов (приложение к Положению о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, заключаемых Администрацией города Иванова, и их проектов).

3.4. Каждая норма правового акта должна быть проверена на наличие каждого типичного коррупционного фактора.

3.5. Выявленные в ходе анализа нетипичные коррупционные факторы указываются в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы, обосновываются и подлежат устранению в том же порядке, что и типичные коррупционные факторы.

3.6. При проведении антикоррупционной экспертизы выявляются и оцениваются следующие типичные коррупционные факторы:

- типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией властных полномочий органов власти;
- типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов;
- типичные коррупционные факторы системного характера;
- факторы, способствующие проявлению коррупционности.

3.7. В ходе антикоррупционной экспертизы экспертом могут быть выявлены и нетипичные коррупционные факторы, которые также оцениваются им и отражаются в экспертном заключении с указанием рекомендаций по их устранению.

4. Характеристика типичных коррупционных факторов

4.1. Характеристика типичных коррупционных факторов осуществляется в последовательности, установленной в Перечне типичных коррупционных факторов правовых актов:

А. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией властных полномочий органов местного самоуправления

1. Широта дискреционных полномочий

Исполнительно-распорядительная деятельность невозможна без наличия свободного усмотрения субъектов правоприменения, реализующих собственную компетенцию или компетенцию органа местного самоуправления, коммерческой или некоммерческой организации. При этом их полномочия не всегда могут быть установлены предельно четко, а чаще всего устанавливаются в зависимости от складывающихся условий в пределах, дозволенных законодательством.

В случае, когда правовой акт предоставляет субъекту правоприменения несколько альтернативных вариантов решения (действия) без четкого указания оснований для их принятия, либо одного из них, возникают условия для проявления коррупции.

Необоснованно широкие пределы свободного усмотрения дают субъекту правоприменения возможность выбирать по своему усмотрению любой из различных вариантов поведения, не предписывая, в каких случаях должностное лицо обязано выбрать тот или иной вариант поведения.

К элементам управленческой деятельности, в которых желательно снизить до минимума возможность свободного усмотрения при принятии решения должностным лицом, относятся следующие:

а) сроки принятия решений - коррупционная опасность повышается при увеличении продолжительности сроков совершения административного действия должностным лицом в отношении физического или юридического лица, установлении широкого временного диапазона, а также отсутствии такого срока;

б) условия (основания) для принятия решения - риск коррупции повышается при увеличении числа вариантов принятия решения и отсутствии точного определения условий принятия решения;

в) параллельные полномочия - коррупционную опасность повышают нормы, устанавливающие аналогичные или схожие полномочия органов местного самоуправления либо их структурных подразделений или должностных лиц.

Оценка избыточности усмотрения муниципального служащего в каждом конкретном случае связана с оценкой эффективности управленческого процесса - эксперт оценивает, действительно ли необходимы все предусмотренные в правовом акте согласования (визы), не концентрируется ли бесконтрольное принятие решения в одних руках и т.д.

2. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащих ему прав

В том случае, когда правовой акт устанавливает условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, но настолько обременительные, что они превышают доступный для субъекта уровень, риск возникновения коррупционных отношений возрастает.

К данной категории коррупционно опасных факторов относятся такие нормы права, которые требуют от субъекта правоотношений слишком больших материальных и временных затрат при прохождении разрешительных, регистрационных и иных процедур.

Обнаружить данный коррупционный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе перечня документов, подача которых в орган местного самоуправления (муниципальное учреждение, предприятие) необходима для реализации права, оснований для совершения (отказа в совершении) действий органом местного самоуправления или иного субъекта правоприменения.

Коррупционная опасность нормы повышается, если такой перечень:

- а) открытый, то есть неисчерпывающий;
- б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах;
- в) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, в следующей форме: «представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме»).

3. Злоупотребление правом заявителя

Случаи предоставления заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемые отсутствием их четкой регламентации, могут прикрывать на деле возможность дискреционного поведения должностных лиц, которые в этих условиях имеют возможность принимать решения по своему усмотрению.

4. Выборочное изменение объема прав

Данный коррупционный фактор имеет разнообразные проявления. Правовые акты могут самостоятельно или с предоставлением соответствующих полномочий должностному лицу устанавливать для граждан и организаций либо для определенной категории лиц запреты и ограничения либо, напротив, делать для них исключения и предоставлять привилегии. Такие изменения объема прав могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах. Коррупционно опасным является любое изменение прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения должностного лица.

5. Чрезмерная свобода нормотворчества

Наличие чрезмерной свободы нормотворчества может проявляться в возможности регламентации важных вопросов нормативными правовыми актами и другими актами более низкого уровня, которые, в свою очередь, могут устанавливать коррупционно опасные правоотношения. Этот коррупционный фактор может быть выявлен в том случае, когда эксперт проверяет не только анализируемый правовой акт, но и акты более низкого уровня, принимаемые на его основе. Обычно на наличие данного типичного коррупционного фактора указывают содержащиеся в тексте правового акта бланкетные нормы.

Чрезмерная свобода нормотворчества может проявляться в принятии правового акта «сверх компетенции» - это правовое регулирование вопроса муниципальным правовым актом, который должен регулироваться либо на уровне закона, либо правовыми актами других органов местного самоуправления. Если такой правовой акт содержит коррупциогенные нормы, это позволяет муниципальному служащему извлекать ренту из реализации тех полномочий, за которые он ответственности не несет, или же предлагать более быстрые «платные» услуги взамен порядка, установленного другим актом.

Свобода локального нормотворчества может свидетельствовать о невыполнении органом местного самоуправления собственных регулирующих функций, что позволяет подведомственным организациям принимать свои правовые акты. Для обнаружения данного коррупционного фактора эксперту необходимо проанализировать законодательный или нормативный правовой акт, определяющий компетенцию органа местного самоуправления в установленной сфере, после чего оценить, насколько принятие анализируемого правового акта (отдельных его норм) соответствует полномочиям органа.

6. Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность

Правовой акт должен отвечать правилам юридической техники, излагаться четким и ясным языком. Повышает риск коррупции использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, допускающих различные трактовки и пр. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может исказить смысл положений правовых актов, что повышает вероятность произвольного применения норм. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

7. Дублирование полномочий субъектов правоприменения без четкого разграничения компетенции

При наличии данного коррупционного фактора правовые акты содержат нормы, в соответствии с которыми за принятие того или иного решения отвечают несколько субъектов правоприменения. При этом отсутствует четкое разграничение их компетенции, что создает условия для злоупотребления служебным положением.

Для устранения данного коррупционного фактора акт должен закреплять в нем принцип «одного окна», когда все необходимые предварительные согласования для вынесения окончательного решения по заявлению заинтересованного физического или юридического лица субъекты правоприменения осуществляют самостоятельно без дублирования полномочий.

8. Нарушение единства прав и обязанностей субъектов правоприменения (определение компетенции по формуле «вправе»)

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

Следовательно, в тексте 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 должностных лиц органа местного самоуправления, что позволит исключить отказ от реализации их прав под предлогом отсутствия законных полномочий.

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

При наличии данного коррупционного фактора акты не содержат нормы о порядке обжалования решений (действий) субъекта правоприменения, когда при реализации окончательного решения возникает риск совершения произвольных управленческих действий.

Коррупциогенность акта снижается, если в нем установлены основание и процедура пересмотра решения субъекта правоприменения вышестоящей инстанцией в случае несогласия заинтересованного физического или юридического лица с принятым управленческим решением (актом).

Для устранения данного коррупционного фактора процедура рассмотрения вышестоящей инстанцией обжалуемых решений (действий) субъектов правоприменения должна быть четко урегулирована в акте. Если соответствующие нормы отсутствуют в законодательстве, то порядок обжалования управленческих решений (действий) субъектов правоприменения должен получить соответствующее нормативное закрепление в актах.

Б. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов

10. Наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия субъектов правоприменения

При наличии данного коррупционного фактора акты не содержат нормы, необходимые для регулирования конкретных правоотношений. Недостаточность или отсутствие норм, определяющих компетенцию субъектов правоприменения, дает возможность произвольной трактовки их полномочий и принятия субъективных решений с целью извлечения незаконной выгоды, а также самостоятельного установления объема своих прав и обязанностей.

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

Для устранения данного коррупционного фактора акт должен содержать конкретную компетенцию субъектов правоприменения в определенной сфере деятельности. Если реализация этого требования в акте невозможна или нецелесообразна, то его необходимо

дополнить положением о разработке и принятии проектов соответствующих актов, которые требуются для его реализации.

11. Отсутствие административных процедур

Коррупционная опасность понижается при наличии нормативно установленного порядка (регламента) принятия решений, включающего административные процедуры, порядок и сроки осуществления действий.

12. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур (если они явно целесообразны)

Реализация некоторых видов полномочий предполагает возможное наличие нескольких заинтересованных субъектов, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения права аренды объектов государственной собственности и т.п.), в связи с чем появляется необходимость проведения состязательных процедур с участием заинтересованных лиц. Использование конкурсных процедур способно снизить вероятность субъективного подхода уполномоченного субъекта в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников, позволяет снизить риск коррупции.

Напротив, предоставление заинтересованному субъекту определенных прав без проведения конкурсных процедур увеличивает риск коррупционных проявлений.

13. Отсутствие запретов и ограничений для муниципальных служащих в конкретной области деятельности

Данный фактор подразумевает отсутствие специальных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц, муниципальных служащих, занятых в конкретных областях деятельности, наиболее подверженных риску коррупции. Например, запрет муниципальным служащим осуществлять определенный вид деятельности.

Этот фактор «идеологически» близок к такому фактору, как широта дискреционных полномочий. Такая близость объясняется тем, что в том и другом случаях непозволительно оставлять муниципального служащего «один на один» с клиентом, никак не регулируя эти взаимоотношения. Другими словами, в целях антикоррупционной экспертизы дозволительно исходить из «презумпции подверженности чиновника соблазну», а соблазн и появляется зачастую в силу полной самостоятельности выбора вариантов поведения.

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. Таким образом, установление запретов и ограничений – задача закона, а не муниципального правового акта. Между тем, для преодоления коррупциогенности рекомендуется воспроизводить имеющиеся запреты и ограничения (хотя бы путем отсылочной нормы), а также проводить их детализацию в дозволенных законом пределах.

Для этого эксперту необходимо обратиться к действующему законодательству в рассматриваемой сфере и 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. Ясно, что без закрепления каких-либо условий весьма рискованно допускать осуществление действий муниципальным служащим в этой сфере;

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

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

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

14. Отсутствие положений об ответственности субъектов правоприменения

При наличии данного коррупционного фактора акты содержат нормы, устанавливающие обязанности субъектов правоприменения в отсутствие санкций за их неисполнение (при условии, что такие санкции отсутствуют в действующем законодательстве).

Нормы об ответственности субъектов правоприменения должны соотноситься с нормами об ответственности в законодательстве о муниципальной службе, специальными нормами о служебном поведении и ответственности муниципальных служащих, в том числе дисциплинарной.

В правовых актах часто содержится общая формулировка: «несет ответственность в установленном законодательством порядке». Необходимо проверить, существуют ли в данном правовом акте или акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения, а также конкретизировать способ и критерии привлечения к ответственности.

Для устранения данного коррупционного фактора акт должен содержать четко сформулированные основания ответственности, с указанием, какому виду нарушения соответствует вид ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой). Фразе «несет установленную законодательством уголовную и административную ответственность» должны корреспондировать соответствующие статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или Уголовного кодекса Российской Федерации.

15. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за субъектами правоприменения

Если в правовом акте имеются нормы, повышающие подконтрольность деятельности органа местного самоуправления, то это существенно снижает коррупционную опасность данного акта. В этой связи необходимо обратить внимание, насколько представлены в правовом акте следующие моменты:

- нормы, обеспечивающие информационную открытость органов местного самоуправления, и уровень конкретности таких норм;

- использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности органа местного самоуправления;

- возможность осуществления тех или иных полномочий саморегулируемыми организациями и их ответственности.

В. Типичные коррупционные факторы системного характера

16. Ложные цели и приоритеты

Для выявления данного коррупционного фактора эксперту необходимо прибегнуть к системному подходу и оценить не отдельные нормы анализируемого правового акта, а весь его текст и назначение с точки зрения поставленных целей и приоритетов. Истинные цели принятия правового акта могут быть неочевидны или отличаться от продекларированных. С теоретической точки зрения легальный правовой акт должен основываться на сочетании законности и целесообразности, то есть принятие акта имеет под собой законные основания и отвечает реальной потребности регулирования. Однако в действительности целесообразность принятия этого правового акта может отсутствовать, регулирование вопроса может оказаться избыточным, излишним, ставить дополнительные административные барьеры, предъявлять заведомо неисполнимые требования и т.д. Другими словами, без такого правового акта вполне можно обойтись. В ряде случаев принятие «надуманного» правового акта может напрямую закреплять коррупционные схемы.

17. Нормативные коллизии

Нормативные коллизии как коррупционно опасный фактор препятствуют правильному применению нормативного правового акта, создают возможности для применения той нормы, которая выгодна в конкретном случае.

Коллизия – столкновение противоположных интересов. В правовом аспекте имеется в виду расхождение, противоречие между различными правовыми актами. Идеальный путь правильного разрешения коллизии – применение закрепленных в законодательстве коллизионных принципов и норм (например, ст.76 Конституции РФ является коллизионной нормой). Таким образом, коллизионная норма – это правило выбора приоритетной нормы. Однако коллизионные нормы устанавливаются законодательством не всегда, а это значит, что ответственность за выбор приоритетной нормы переходит на правоприменителя. Поэтому наличие коллизии в отдельной норме правового акта (либо коллизии всего правового акта другому акту) позволяет муниципальному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению, что существенно повышает вероятность коррупционных сделок, и потому является коррупционным фактором. В ряде случаев наличие коллизионного регулирования того или иного вопроса позволяет виновному лицу уйти от юридической ответственности, которая строго формализована. Неправомерное противоречие правового акта другому нормативному акту часто может быть пресечено только отменой неправомерной нормы. Однако в период действия этой нормы может быть совершено немалое количество коррупционных сделок.

Для обнаружения коллизии необходимо тщательно анализировать не только правовой акт, экспертиза которого проводится, но и нормативные акты различного уровня по смежным отношениям и отраслям, что возможно при довольно высокой квалификации и эрудиции эксперта. При обнаружении коллизии норм эксперту необходимо установить, существуют ли законодательно установленные правила выбора приоритетной нормы, насколько они очевидны. Если таких правил нет – сделать вывод о наличии коррупционного фактора.

Выделяют несколько видов коллизий - коллизии содержательные, темпоральные, пространственные и иерархические

содержательная коллизия – коллизия общей и специальной норм права. Разрешается применением специальной нормы;

темпоральная коллизия – коллизия нормативных правовых актов изданных одним органом в разное время. Разрешается применением более позднего акта;

пространственная коллизия - решается в пользу закона государства, где совершаются рассматриваемые отношения (в условиях федеративного государства – это еще и правила распределения компетенции самой федерации и ее субъектов);

иерархическая коллизия отдает приоритет акту большей юридической силы.

Коллизии можно классифицировать также на вертикальные (противоречия между правовыми актами разного уровня), горизонтальные (между равноправными правовыми актами) и внутренние (между нормами анализируемого правового акта).

Коллизии должны устраняться в ходе нормотворческой деятельности путем отмены или изменения противоречащих друг другу правовых норм.

Для предотвращения возникновения коллизий следует выяснять, не противоречат ли нормы правового акта положениям ранее принятых и сохраняющих свою юридическую силу (действующих) правовых актов. Поэтому требуется изучение всех ранее принятых по данному вопросу правовых актов, с учетом внесенных в них изменений, и обеспечение согласования с ними норм проекта.

18. «Навязанная» коррупциогенность

Правовой акт может быть коррупциогенным полностью или частично в силу того, что принят на основании нормативного правового акта более высокой юридической силы, являющегося коррупциогенным.

Правовой акт может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что закон предоставил органам местного самоуправления широкие возможности нормотворчества и таким образом заранее санкционировал все, что будет в правовом акте, не обозначив критериев и условий подзаконного регулирования. Этот фактор легко обнаружить, отыскав в законе норму, отдающую ряд вопросов на подзаконное регулирование уполномоченному органу местного самоуправления.

Возможна и ситуация, когда муниципальный правовой акт принимается на основе коррупциогенного закона (путем подзаконного регулирования устанавливаются новые обязательные правила поведения, которые, в условиях отсутствия закона, фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений). На такую ситуацию самому органу местного самоуправления реагировать довольно тяжело, поскольку он «связан» тем же законом. В результате возможные коррупционные сделки будут иметь двойную «степень защиты» – как муниципальным правовым актом, так и законом.

В случае обнаружения фактора «навязанной» коррупциогенности эксперту необходимо дать рекомендации по устранению коррупциогенных норм не только в анализируемом правовом акте, но и в соответствующем законе как первоисточнике коррупциогенности.

Г. Факторы, способствующие проявлению коорупциогенности

19. Формально-техническая коррупциогенность

Здесь объединены факторы формального и технического, процедурного характера, которые при определенных условиях могут способствовать коррупции или свидетельствовать о коррупционном интересе. Для выявления этих факторов важно не содержание правового акта, а соблюдение действующих требований к их форме, порядку принятия, регистрации и опубликования.

В данном случае эксперту необходимо руководствоваться требованиями, предъявляемыми к подготовке проектов муниципальных правовых актов (Регламент Ивановской городской Думы, утвержденный решением Ивановской городской Думы от 27.09.2006 №207, постановление Главы города Иванова от 14.09.2007 № 3000 «Об утверждении Порядка подготовки проектов постановлений Главы города Иванова, распоряжений администрации города, приказов заместителя Главы города, руководителя аппарата администрации города»)

Эксперту необходимо проверить, соблюдение необходимых формально-технических требований в анализируемом правовом акте. Соответственно анализу подвергаются не нормы правового акта, а действия должностных лиц и муниципальных служащих по его принятию, которые могут создавать условия для реализации коррупциогенных норм или указывать на коррупционные нарушения.

19.1. Несоблюдение установленной формы муниципального правового акта

Несоблюдение формы акта может скрывать под собой коррупционные нарушения, свидетельствующие об «обходе» уполномоченных должностных лиц при его издании.

Это может выражаться в таких признаках, как:

- наличие подписи (визы) не уполномоченного лица (подписание правового акта не руководителем или лицом, исполняющим его обязанности, а другим лицом);
- отсутствие обязательной регистрации правового акта;
- подготовка проекта письма или телеграммы вместо необходимого для принятия правового акта;
- нарушение установленной структуры и реквизитов правового акта.

Несоблюдение установленной формы «помогает» реализоваться коррупциогенным нормам, которые имеются в правовом акте.

19.2. Несоблюдение (нарушение) порядка принятия муниципального правового акта

Принятие правового акта происходит по определенной процедуре, которая предусматривает различные согласования, визы и пр. Нарушения порядка принятия могут выражаться в таких действиях, как:

- принятие правового акта без согласования (визы) другого органа местного самоуправления (в случае, когда такое согласование обязательно);
- принятие правового акта без обязательной государственной экологической экспертизы, когда она необходима по закону;
- принятие правового акта без учета мнения территориальной трехсторонней комиссии города Иванова по регулированию социально-трудовых отношений в установленных законом случаях;
- издание одностороннего акта вместо совместного;
- нарушение внутреннего порядка принятия (например, отсутствие визы руководителя структурного подразделения администрации города);
- нарушение сроков принятия правового акта и его регистрации;
- нарушение порядка вступления в силу правового акта;
- принятие правового акта не уполномоченным структурным подразделением администрации города;

Нарушение порядка принятия правового акта коррупциогенно, поскольку может скрывать под собой коррупционный интерес, а содержащиеся в нормативном правовом акте коррупциогенные нормы - стать основой для совершения коррупционных сделок.

19.3. Нарушение режима транспарентности правовой информации

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч.3 ст.15 Конституции РФ). Таким образом, практически любые правовые акты должны быть опубликованы в официальном порядке, за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Однако официальная публикация – всего лишь необходимая стадия вступления правового акта в законную силу. На органе местного самоуправления лежит еще и обязанность доведения принятого акта до сведения заинтересованных лиц, особенно актов, касающихся граждан и организаций (размещение на своем Интернет-сайте, оформление тематических стендов, выпуск буклетов и брошюр). Абсолютная норма транспарентного управления – предоставление для ознакомления любого правового акта по просьбе заявителя.

Например, в случае проведения конкурсов (государственных закупок, приватизации) участник при подаче заявки должен четко знать правила участия в торгах. Соккрытие такой информации может свидетельствовать о наличии «фаворита», заранее известного победителя.

20. Непринятие нормативного правового акта (бездействие).

Этот факт невозможно установить при анализе уже принятого правового акта. Его суть заключается в коррупционном характере отсутствия требуемого нормативного правового акта.

Это проявление коррупционности можно обнаружить, анализируя в комплексе весь блок принятых правовых актов органов местного самоуправления и сложившуюся практику деятельности этого органа. Органы местного самоуправления могут как можно дольше не издавать нормативный акт, чтобы принимать в каждом конкретном случае индивидуальные акты, оставляя за собой право выбора решения.

21. Нарушение баланса интересов

Этот факт выражается в необеспеченности баланса прав и законных интересов сторон правоотношений.

Выявление данного проявления коррупционности требует от эксперта системного подхода к содержанию правового акта в целом. Следует принимать во внимание и основные принципы отраслевого регулирования. Так, гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст.1 ГК РФ). Соответственно при принятии правового акта по вопросу гражданского законодательства не должны ущемляться права и законные интересы одной из сторон. Если анализ правового акта свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданского права (например, страховые организации, крупный бизнес), то сама разработка правового могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц.

Следует иметь в виду, что многие правовые акты имеют комплексный характер, и основываются на балансе различных интересов, например публичного и частного. Для обнаружения данного проявления коррупционности рекомендуется тщательно проанализировать положения правового акта, в которых характеризуется цель его принятия и решаемые задачи, а также «программные установки» нормативного акта большей юридической силы, на основании которого принимается правовой акт.

Для нейтрализации коррупционности подобного рода можно рекомендовать при обсуждении и разработке правового акта привлекать как можно более широкий круг заинтересованных лиц и экспертов - представителей общественных организаций, объединений предпринимателей, работодателей, профсоюзов, саморегулируемых организаций и пр.

