

Российская Федерация



Совет депутатов
муниципального образования
Ясненский район
Оренбургской области

второго созыва
Заседание пятьдесят второе

Решение № 1022

от 24 марта 2009 года

О порядке проведения антикоррупционной
экспертизы правовых актов органов
местного самоуправления муниципального
образования Ясненский район и их проектов

На основании Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона Оренбургской области от 15.09.2008 года №2369/497-IV-ОЗ «О профилактике коррупции в Оренбургской области», руководствуясь статьёй 6 Устава муниципального образования Ясненский район, Совет депутатов муниципального образования Ясненский район

р е ш и л:

1. Утвердить Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Ясненский район и их проектов согласно приложения к настоящему решению.

2. Опубликовать настоящее решение в газете «Ясненский вестник».

3. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на заместителя главы - руководителя аппарата главы администрации муниципального образования Л.А.Доценко

Глава муниципального образования
Ясненский район

А.И. Клименко

Разослано: в дело-3, прокурору, орготделу, юротделу, Доценко Л.А., МУК «ЯМЦБС».

Приложение
к решению Совета депутатов
муниципального образования
Ясненский район
от 24 марта 2009 г. № 1022

ПОРЯДОК
проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов
органов местного самоуправления муниципального образования
Ясненский район и их проектов

1. Антикоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления муниципального образования Ясненский район, а также их проектов проводится в целях выявления и устранения содержащих в них коррупционных факторов.

2. Обязательной антикоррупционной экспертизе подлежат следующие муниципальные правовые акты:

- проекты нормативных правовых актов Совета депутатов, регулирующих общественные отношения в сфере муниципальной собственности, муниципальной службы, статуса лиц, замещающих муниципальные должности, налоговых льгот, природопользования, лесного, земельного, водного, градостроительного, жилищного законодательства, законодательства об охране окружающей среды;

- проекты правовых актов главы администрации муниципального образования Ясненский район в сфере муниципальной собственности, земельного, градостроительного, жилищного законодательства.

В иных случаях решение о проведении антикоррупционной экспертизы проекта муниципального правового акта принимается руководителем органа местного самоуправления, в компетенцию которого входит рассмотрение и принятие проекта.

3. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующего муниципального нормативного правового акта, изданного Советом депутатов, принимается Советом депутатов или главой муниципального образования по предложению депутата Совета депутатов, главы муниципального образования или прокурора Ясненского района.

4. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов главы администрации Ясненского района принимается главой администрации по собственной инициативе, по предложению Совета депутатов или прокурора Ясненского района.

5. Проведение антикоррупционной экспертизы возлагается на юридический отдел администрации Ясненского района. Антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Методическими рекомендациями по оценке коррупциогенности правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Ясненский район и их проектов (прилагаются).

Приложение
к Порядку проведения
антикоррупционной экспертизы
правовых актов органов местного
самоуправления

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по оценке коррупциогенности правовых актов муниципального
образования Ясенский район и их проектов

I. Общие положения

Настоящие Методические рекомендации по оценке коррупциогенности правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Ясенский район и их проектов (далее – рекомендации) призваны оказать помощь работникам юридического отдела администрации муниципального образования Ясенский район в оценке (правовой экспертизе) готовящихся к принятию и действующих правовых актов с целью выявления в них положений, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения.

II. Оценка коррупциогенности проекта правового акта

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

Конкретными коррупционными факторами, содержащимися в проектах правовых актов, являются: необоснованно широкие пределы усмотрения для органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи с реализацией компетенции; наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения; нарушение единства прав и обязанностей должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации; наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения одного и того же органа (организации) без чёткого разграничения их компетенции; отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации; отсутствие положений об ответственности должностных лиц, иных субъектов правоприменения; установление явно завышенных требований, предъявляемых к гражданину

или юридическому лицу, которые необходимы для предоставления им конкретного права; использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, формулировок с неясным содержанием, отсутствие положений о порядке обжалования решений (действий) субъектов правоприменения и процедуре их рассмотрения вышестоящей инстанцией; отсутствие конкурсных процедур, если они явно целесообразны; наличие очевидных противоречий (коллизий) между правовыми нормами одного акта (внутренних противоречий) или нормами различных актов, использование норм с бланкетной (отсылочной) диспозицией при возможности сформулировать конкретное нормативное предписание.

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

Вместе с тем, в случае принятия правового акта, в котором содержатся коррупционные факторы, реализация этих положений субъектами правоприменения в первую очередь должна стать предметом антикоррупционного мониторинга.

III. Содержание коррупционных факторов

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Следовательно, в проекте правового акта недопустимы 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 чёткая связь между зафиксированными в нём субъективными правами гражданина, правами юридического лица и соответствующими обязанностями

муниципального органа, что позволит исключить отказ в реализации их прав под предлогом отсутствия законных полномочий.

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

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

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

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

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

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

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

Если в проекте содержатся предписания, устанавливающие обязанности должностных лиц муниципальных служащих, руководителей муниципальных коммерческих и некоммерческих организаций, то в нём должны быть указаны санкции за их неисполнение (при условии, что такие санкции отсутствуют в действующем законодательстве).

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

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

Завышение требований чаще всего носит завуалированный характер и нередко связано с характеристикой оснований для отказа заинтересованному лицу в реализации его субъективного права (например, приведён «открытый» перечень таких оснований, основанием для отказа выступает «представление

сведений, не соответствующих действительности», т.е. без указания, в чём именно это выражается, или «представление сведений не в полном объёме», т.е. без конкретизации сведений, отсутствие которых исключает положительное решение вопроса).

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

Такие дефекты проекта правового акта могут обусловить произвольное применение его норм, в том числе связанное с коррупционными проявлениями. Следует иметь в виду, что в наибольшей степени коррупции способствуют неконкретные нормы, регулирующие вопросы юридической ответственности, нормы с нечётким указанием условий, при которых субъект правоприменения правомочен принимать определённые решения, а также содержащие отсылку к мнимым регламентам (например, «в случае необходимости», «при наличии достаточных оснований», «согласно установленному порядку», хотя он отсутствует).

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

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

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

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

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

3.10. Отсутствие конкурсных процедур, если они явно целесообразны.

Реализация некоторых видов полномочий (в частности разрешительных) предполагает наличие состязательных процедур с участием заинтересованных граждан (юридических лиц), претендующих на

предоставление определённого права. Проведение аукционов, конкурсов снижает возможность субъективного подхода уполномоченного субъекта (например, муниципального служащего) в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников.

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

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

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

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

3.12. Использование норм с бланкетной (отсылочной) диспозиций правовых норм не может рассматриваться как явный недостаток законодательной техники. Однако если есть возможность в чёткой форме сформулировать предписание, из проекта желательно исключить общие и не вполне определённые формулировки и отсылки к другим правовым актам (например, конкретно указать полномочия служащих, а не подразумевать их или исходить из того, что они аналогичны полномочиям служащих других категорий, чётко сформулировать признаки правонарушения, а не просто ограничиться одним его названием).

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

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

В заключении отражаются следующие вопросы:

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

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

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