



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА  
"ЧЕРНЯНСКИЙ РАЙОН" БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

22 февраля 2011г.

№ 111

**О Порядке проведения экспертизы проектов правовых актов района на коррупционность**

В целях реализации ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» № 172-ФЗ, постановления правительства Белгородской области от 26.04.2010 г. № 147-пп «О Порядке проведения экспертизы проектов правовых актов области на коррупционность», администрация муниципального района "Чернянский район" Белгородской области **постановляет**:

1. Утвердить Порядок проведения экспертизы правовых актов Чернянского района на коррупционность (далее - Порядок, прилагается).
2. Утвердить форму заключения антикоррупционной экспертизы на проект нормативного правового акта (нормативный документ).
3. Рекомендовать руководителям органов местного самоуправления сельских поселений, руководителям структурных подразделений администрации района при подготовке и принятии правовых актов и документов, руководствоваться утвержденным Порядком.
4. Рекомендовать руководителям органов местного самоуправления сельских поселений предоставлять в юридический отдел администрации района нормативно-правовые акты для проведения экспертизы 1 раз в месяц, не позднее 5 числа следующего месяца.
5. Рекомендовать главе администрации городского поселения «Поселок Чернянка» Бирюкову В.М. разработать порядок проведения экспертизы правовых актов администрации п. Чернянка на коррупционность на основе утвержденного Порядка.
6. Контроль исполнения постановления возложить на заместителя главы администрации района - руководителя аппарата Фёдорова Г.Г.

Глава администрации  
Чернянского района



*П.В.Гапотченко*  
П.В.Гапотченко

Утвержден  
постановлением администрации  
муниципального района  
"Чернянский район"  
Белгородской области  
22 февраля 2011 г. № 22/11

**ПОРЯДОК**  
проведения экспертизы правовых актов  
Чернянского района на коррупциогенность

1. Настоящим Порядком регулируется проведение экспертизы на коррупциогенность проектов правовых актов Чернянского района (далее - правовые акты) в целях выявления в них и последующего устранения коррупциогенных факторов.

Настоящий Порядок может применяться для экспертизы на коррупциогенность ранее принятых правовых актов Чернянского района, проводимой по инициативе главы администрации Чернянского района или общественных объединений и организаций, зарегистрированных и установленном порядке на территории Белгородской области.

2. Экспертизе на коррупциогенность подлежат проекты нормативных правовых актов, а также проекты постановлений и распоряжений и иные документы, в том числе договора, соглашения, контракты.

Глава администрации сельского поселения представляет ежемесячно, не позднее 5 числа текущего месяца все нормативные правовые акты администрации и Земского собрания сельского поселения в юридический отдел администрации муниципального района «Чернянский район» для проведения экспертизы.

3. Уполномоченным органом, на который возлагается обязанность проведения указанной экспертизы, является юридический отдел администрации района.

По наиболее значимым проектам могут проводиться публичные обсуждения, изучение общественного мнения и другие формы привлечения общественности к оценке проекта на коррупциогенность.

Администрация муниципального района "Чернянский район" Белгородской области может направлять в Общественную палату Белгородской области, Торгово-промышленную палату Белгородской области социально значимые проекты нормативных правовых актов для проведения их независимой экспертизы.

4. При коррупциогенности поднимается заложенная в правовых нормах ответственность за коррупциогенные действия или решения в про-

цессе реализации содержащих такие нормы правовых актов.

Под коррупциогенными факторами понимаются положения правовых актов (проектов правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

5. Типичными коррупционными факторами являются:

1) Определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Многие правовые акты определяют компетенцию муниципального органа (должностного лица) при помощи формулировок "вправе", "может". Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным. Должностное лицо, муниципальный служащий получает шанс неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий, это может привести к избирательности при правоприменении, что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

2) Широка дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы муниципальной власти обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств.

Сроки принятия решения. 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.

Всегда есть право выбора как минимум из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенная ситуация, когда правовой акт предоставляет несколько возможных вариантов без четкого определения условий принятия того или иного решения. В случае усмотрения выбора того или иного варианта решения должен фиксировать закон, а не правовой акт органа исполнительной власти.

Не допускается наделение дублирующими, параллельными полномочиями.

3) Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права - установление неопределенных, трудновыполнимых и необъемлемых требований к гражданам и организациям.

Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом

своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными.

Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа:

а) открытый, то есть не исчерпывающий;

б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других правовых актах, в том числе подзаконного характера;

в) содержит "размытые", субъективно-оценочные основания отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме);

4) Выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

5) Юридикологическая коррупциогенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Любой правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. Создает коррупциогенность использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых законодательством Российской Федерации, допускающих различные трактовки. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может искажать смысл положений правовых актов. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

б) Наличие пробела в регулировании.

Пробел может образовываться как в случае уклонения правового акта от регулирования, так и при невключении в его текст превентивных антикоррупционных норм, регулирующих ответственность муниципальных служащих за правонарушения и порядок осуществления контроля за их деятельностью.

а) Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Этот коррупциогенный фактор выражается в отсутствии регулирования. Коррупциогенность появляется, когда в правовом акте отсутствуют нормы оценочного характера (если они должны быть), нормы, касающиеся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции. Такое упущение создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны муниципальных служащих и совершения ими действий по собственному усмотрению.

б) Отсутствие административных процедур - отсутствие порядка совершения органами муниципальной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок при-

принятия решения (административные процедуры). Таким образом, упорядочить осуществление полномочий муниципальных органов 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.

в) Отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Осуществление некоторых видов полномочий 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, именуемых в гражданском праве "торги" (аукционы и конкурсы), предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", способно снизить вероятность субъективного подхода.

Если же в правовом акте, которым устанавливается конкурсная процедура, присутствуют другие коррупционные факторы, их действие может только усилиться.

г) Отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих, руководителей учреждений и предприятий.

В необходимых случаях проект правового акта в целях снижения коррупционности должен содержать специальные ограничения и запреты для субъектов правоприменения.

Например, муниципальным служащим осуществлять от имени муниципального образования деятельность, связанную с имущественными, финансовыми отношениями.

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

д) Отсутствие мер ответственности органов муниципальной власти или должностных лиц органов местного самоуправления (их должностных лиц) - отсутствие норм о юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений.

Если в проекте содержится предписание, устанавливающее обязанности должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей учреждений и предприятий, то в нем должны быть указаны санкции за их неисполнение (при условии, что такие санкции отсутствуют в действующем законодательстве). Если же соответствующие санкции или вид ответственности (уголовная, административная, гражданско-правовая, иная, предусмотренная действующим законодательством) предусмотрены законодательными актами, в проекте необходимо отразить это обстоятельство.

Вид ответственности должен быть установлен с учетом статуса субъекта правоприменения, содержания запретов и ограничений в его деятельности, а

также тяжести служебного проступка. Основания ответственности должны быть четко сформулированы.

7) Ложные цели и приоритеты.

Для констатации наличия этого фактора 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.

8) Коллизии правовых актов.

Коллизия - столкновение противоположных интересов. В правовом аспекте имеется в виду расхождение, противоречие между различными правовыми актами и судебными решениями. Это противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для муниципальных органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Внутренние противоречия правового акта органа исполнительной власти - это противоречие между правовыми актами одного и того же органа исполнительной власти, которые могли быть приняты в разное время по сходным вопросам. Возможно наличие противоречий правовых норм в одном и том же правовом акте.

Для обнаружения названного коррупционного фактора необходим анализ всех правовых актов органа исполнительной власти.

9) Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, выходящих за компетенцию органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Наличие этого фактора открывает возможность регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами. В некоторых случаях это оправдано, но важно, чтобы существенные условия регламентирования определялись при этом законом.

10) Принятие правового акта органа исполнительной власти за пределами компетенции - нарушение компетенции органов местного самоуправления (должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Функционирование органа исполнительной власти по любым направлениям, в том числе и по принятию правовых актов, основано на компетенции этого органа. Орган не вправе выходить за рамки своей компетенции, которой он наделен в статутном акте (закоме, положении, уставе и прочем).

11) Заполнение законодательных пробелов при помощи правового акта органа исполнительной власти.

Для обнаружения данного коррупционного фактора необходимо изучить правовое регулирование вопроса и оценить его полноту.

12) "Навязанная" коррупциогенность.

Правовой акт (договор, контракт, соглашение) может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что закон (статутный акт) предоставил инициативные возможности ведомственного нормотворчества и таким образом заранее санкционировал все, что будет в правовом акте, не обозначив критериев и ус-

ловий подзаконного регулювання.

13) Формально-технічна корупціогенність.

Необлюдення вимог порядку підготовки, визирювання представителів юридических служб і керівителем розробника, о реєстрації проекту правового акта, вимог о формі (віде) правового акта.

14) Нарушення балансу інтересів.

Для нейтралізації корупціогенності подібного рода рекомендується при обговоренні і розробці правового акта привлекать як можно більше широкий круг заінтересованих лиц і експертів-представителів общественних організацій, об'єднаній підприємців, роботодавців, профсоюзів, саморегулюємих організацій і прочих. Для виявлення даного фактора необхідно щільно проаналізувати положення правового акта, в котрих характеризується цель его прийняття і решаемые задачи. Например, если анализ проекта правового акта свидетельствует о том, что в результате его принятия выигрывает только одна группа субъектов гражданских правоотношений (например, страховые организации, крупный бизнес), сама разработка проекта могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц.

15) Наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения одного и того же органа власти (организации) без четкого разграничения их компетенции.

Если за принятие того или иного решения отвечают несколько должностных лиц, руководителей одного муниципального органа, учреждения или предприятия и при этом отсутствует четкое разграничение их компетенции, то, как правило, такое дублирование полномочий создает условия для злоупотребления служебным положением.

С учетом этого снижению корупціогенності проекту правового акта служит закрепление в нем принципа "одного окна", когда все необходимые согласования для вынесения окончательного решения по заявлению заинтересованного физического или юридического лица осуществляются муниципальным органом самостоятельно.

Если есть возможность в четкой форме сформулировать нормативное предписание, из проекта желательно исключить общие и не вполне определенные формулировки и отсылка к другим правовым актам (например, конкретно указать полномочия служащих, а не подразумевать их или исходить из того, что они аналогичны полномочиям служащих других категорий; четко сформулировать признаки правонарушения, а не просто ограничиться одним его названием).

Наличие неконкретных правовых отсылок позволяет субъектам правоприменения действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Кроме того, корупціогенність образуется, если имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме, либо к еще не принятым законам или иным правовым актам.

6. Срок проведения экспертизы не должен превышать 10 рабочих дней. В случае выявления необходимости направления запросов и получения дополнительной информации и информации у заинтересованных в экспертизе струк-

гурных подразделений и должностных лиц, срок проведения экспертизы может быть увеличен до 30 рабочих дней.

6. При подготовке проекта правового акта его разработчики должны стремиться к недопущению включения в текст проекта норм, содержащих коррупционные факторы. Отсутствие в разрабатываемом проекте правового акта коррупционных факторов обеспечивают руководители органов местного самоуправления, руководители структурных подразделений и юридическая служба администрации района.

Экспертизу на коррупциогенность должны проходить все документы, указанные в пункте 2 настоящего порядка.

Одновременно с проектом правового акта на экспертизу разработчиком могут представляться:

- вывод разработчика проекта правового акта об отсутствии (наличии) в проекте правового акта коррупционных факторов;
- имеющиеся результаты независимой экспертизы на коррупциогенность.

8. Экспертизе подлежат каждое положение проекта правового акта.

При отсутствии в проекте коррупционных факторов визирование осуществляется без подготовки заключения.

В случае выявления в проекте правового акта коррупционных факторов он вместе с заключением в трехдневный срок возвращается разработчику для внесения изменений с целью устранения коррупциогенных норм.

Доработанный проект представляется для проведения повторной экспертизы в соответствии с настоящим Порядком.

Для нормативных актов органов местного самоуправления результат экспертизы, проведенной юридическим отделом администрации Чернянского района, оформляется в обязательном порядке, в виде заключения, в котором отражаются следующие сведения:

- дата подготовки заключения, а также данные должностных лиц, проводивших экспертизу;
- реквизиты правового акта, представленного на экспертизу, в том числе заголовок к тексту проекта;
- выводы о наличии или отсутствии в анализируемом акте норм и положений, содержащих коррупционные факторы;
- конкретные положения акта, содержащие коррупционные факторы, с указанием всех выявленных в них факторов;
- выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся в соответствии с настоящим Порядком к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции.

Результаты проведенных экспертиз подлежат ежемесячному обязательному опубликованию на официальном сайте администрации района.



234

Утверждено  
постановлением администрации  
муниципального района  
"Чернянский район"  
Белгородской области  
22 февраля 2011 г. № 234

**Заключение антикоррупционной экспертизы  
на проект нормативного правового акта (нормативный документ)**

\_\_\_\_\_

(наименование органа выносящего проект, наименование проекта)

1. Наличие следующих коррупциогенных факторов:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Рекомендации

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Возможные негативные последствия сохранения в проекте документа выделенных коррупционных факторов

\_\_\_\_\_

4. Положения, не относящиеся к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции

\_\_\_\_\_

Дата.

Должность.

Подпись.