

СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ

«ПУШКИНОГОРЬЕ»

ПУШКИНОГОРСКОГО РАЙОНА

ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**Р Е Ш Е Н И Е**

29.03.2011 № 62

пгт. Пушкинские Горы

(принято на десятой сессии Собрания депутатов

городского поселения «Пушкиногорье» первого созыва)

**О порядке проведения антикоррупционной экспертизы**

**нормативных правовых актов органов местного**

**самоуправления муниципального образования**

**городское поселение «Пушкиногорье» и их проектов**

В соответствии со статьей 4 Закона псковской области «О противодействии коррупции в органах местного самоуправления»,

Собрание депутатов городского поселения «Пушкиногорье»

Р Е Ш И Л О :

1. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления городского поселения «Пушкиногорье», а также их проектов проводится в целях выявления и устранения содержащихся в них коррупциогенных факторов.

2. Антикоррупционная экспертиза проводится юридической службой Администрации городского поселения, в соответствии с Методическими рекомендациями по оценке коррупциогенности нормативных правовых актов муниципального образования городское поселение «Пушкиногорье» и их проектов (Приложение к настоящему решению).

3. Обязательной антикоррупционной зкспертизе подлежат проекты муниципальных нормативных правовых актов, 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. В иных случаях решение о проведении антикоррупционной экспертизы проекта муниципального правового акта принимается Собранием депутатов, или Главой Администрации городского поселения «Пушкиногорье», в компетенцию которого входит рассмотрение и принятие проекта.

4. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующего муниципального нормативного правового акта, изданного Собранием депутатов, принимается Собранием депутатов городского поселения «Пушкиногорье» по предложению депутата Собрания, Главы городского поселения «Пушкиногорье» или прокурора района.

5. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих муниципальных нормативных правовых актов, Администрации городского поселения «Пушкиногорье» принимается Главой Администрации городского поселения «Пушкиногорье» по собственной инициативе, по предложению Собрания депутатов городского поселения «Пушкиногорье» или его председателя, прокурора района.

6. Утвердить Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления городского поселения «Пушкиногорье» и их проектов.

Глава

муниципального образования

городское поселение

«Пушкиногорье» Ю.А. Гусев

Утверждены

Решением Собрания депутатов

городского поселения

«Пушкиногорье»

от 29.03.2011 г. № 62

**Методические рекомендации по оценке коррупциогенности нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования городское поселение «Пушкиногорье» и их проектов**

**I. Общие положения**

Настоящие Методические рекомендации по оценке коррупциогенности нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования городское поселение «Пушкиногорье» и их проектов (далее – Рекомендации) разработаны в соответствии со статьей 4 Закона Псковской области «О противодействии коррупции в органах государственной власти Псковской области и органах местного самоуправления» и призваны оказать помощь работникам юридической службы Администрации городского поселения «Пушкиногорье» в оценке (правовой экспертизе) готовящихся к принятию и действующих нормативных правовых актов с целью выявления в них положений, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения.

Основными понятиями, используемыми в Рекомендациях, являются следующие:

коррупция - неправомерное использование должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, руководителем государственной или муниципальной, коммерческой или некоммерческой организации своего статуса для незаконного обогащения, незаконного получения различных услуг либо в иных личных интересах;

коррупциогенность - закрепленный в нормативном правовом акте (его проекте) механизм правового регулирования, способный вызвать коррупционные действия и (или) решения субъектов правоприменения в процессе реализации ими своих прав и исполнения возложенных на них обязанностей;

коррупциогенный фактор - нормативное положение, прямо или косвенно допускающее (провоцирующее) коррупциогенные проявления субъектов правоприменения при его реализации (исполнении);

коррупционное проявление - препятствующее осуществлению прав и свобод граждан и организаций решение или действие должностного лица, государственного или муниципального служащего, руководителя коммерческой или иной организации, вызванное наличием коррупционных факторов.

**II. Оценка коррупциогенности проекта нормативного правового акта**

Определение коррупциогенности проекта нормативного правового акта проводится в ходе правовой экспертизы и наряду с анализом содержащихся в нем 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 нормативных правовых актов, являются:

1) необоснованно широкие пределы усмотрения для органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи с реализацией компетенции;

2) наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения;

3) нарушение единства прав и обязанностей должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации;

4) наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения одного и того же органа (организации) без четкого разграничения их компетенции;

5) отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации;

6) отсутствие положений об ответственности должностных лиц, иных субъектов правоприменения;

7) установление явно завышенных требований, предъявляемых к гражданину или юридическому лицу, которые необходимы для предоставления им конкретного права;

8) использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, формулировок с неясным содержанием;

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

10) отсутствие конкурсных процедур, если они явно целесообразны;

11) наличие очевидных противоречий (коллизий) между правовыми нормами одного нормативного акта (внутренних противоречий) или нормами различных актов;

12) использование норм с бланкетной (отсылочной) диспозицией при возможности сформулировать конкретное нормативное предписание.

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

Вместе с тем, в случае принятия нормативного правового акта, в котором содержатся коррупционные факторы, реализация этих положений субъектами правоприменения в первую очередь должна стать предметом антикоррупционного мониторинга, предусмотренного статьей 12 Закона Псковской области "О противодействии коррупции в органах государственной власти Псковской области и органах местного самоуправления".

**III. Содержание коррупциогенных факторов**

**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 четко и в зависимости от складывающихся условий в пределах, дозволенных законодательством, они руководствуются собственным усмотрением. Поэтому, когда нормативный 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 нормативном правовом акте по возможности следует установить четкие 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.

**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), создает возможность для произвольной трактовки их полномочий с целью извлечения незаконной выгоды, позволяет им самостоятельно устанавливать объем своих прав и обязанностей, принимать произвольные решения, вторгаться в компетенцию уполномоченных органов и их должностных лиц, руководителей коммерческой или некоммерческой организации.

С учетом этого проект нормативного 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 нем должно содержаться положение о разработке проектов соответствующих правовых актов, которые необходимы для его реализации (с указанием их характера и сроков подготовки).

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

**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 нормативного правового акта необходимо проследить, чтобы фиксация полномочий органа ("может и должен") не подменялась перечнем его прав ("может", "вправе" и т.п., но не должен). В результате этого исполнение служебных обязанностей субъектом правоприменения становится произвольным, а при наличии корыстной или иной личной заинтересованности ведет к коррупционным проявлениям.

Следовательно, в проекте нормативного 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 нормативном правовом акте должна быть установлена четкая связь между зафиксированными в нем субъективными правами гражданина, правами юридического лица и соответствующими обязанностями муниципального органа, что позволит исключить отказ в реализации их прав под предлогом отсутствия законных полномочий.

**4. Наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения одного и того же органа (организации) без четкого 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 четкое разграничение их компетенции, то, как правило, такое дублирование полномочий создает условия для злоупотребления служебным положением.

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

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

В необходимых случаях проект нормативного 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 нормативный правовой акт может лишь конкретизировать законодательно установленные запреты и ограничения.

**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 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) 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. 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 проявлениях коррупции.

Завышение требований чаще всего носит завуалированный характер и нередко связано с характеристикой оснований для отказа заинтересованному лицу в реализации его субъективного права (например, приведен "открытый" перечень таких оснований; основанием для отказа выступает "представление сведений, не соответствующих действительности", т.е. без указания, в чем именно это выражается, или "представление сведений не в полном объеме", т.е. без конкретизации сведений, отсутствие которых исключает положительное решение вопроса).

**8. Использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, формулировок с неясным содержанием**

Такие дефекты проекта нормативного 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 нечетким указанием условий, при которых субъект правоприменения правомочен принимать определенные 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".

**9. Отсутствие положений о порядке обжалования решений (действий) субъектов правоприменения и о 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 нормативного 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 нормативного акта снижается, если в нем установлен четкий 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).

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

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

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

Коллизии между нормами права препятствуют правильному правоприменению, а также позволяют применить ту норму, которая выгодна конкретному участнику правоотношений, что существенно повышает вероятность коррупционных проявлений.

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

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

При этом необходимо учитывать, что нормативные правовые акты, принятые совместно или по согласованию с другими органами местного самоуправления и органами государственной власти, могут быть изменены или признаны утратившими силу только по согласованию с ними.

**12. Использование норм с бланкетной (отсылочной) диспозицией при возможности сформулировать конкретное нормативное предписание**

В целом использование бланкетных (отсылочных) диспозиций правовых норм не может рассматриваться как явный недостаток законодательной техники. Однако если есть возможность в четкой форме сформулировать нормативное предписание, из проекта желательно исключить общие и не вполне определенные формулировки и отсылки к другим нормативным 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 нормативных отсылок позволяет субъектам правоприменения действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Кроме того, коррупциогенность увеличивается, если имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме либо к еще не принятым законам или иным нормативным правовым актам.

**IV. Заключение по итогам коррупциогенной экспертизы нормативного правового акта или его проекта**

По результатам экспертизы коррупциогенности нормативного 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 коррупциогенности.

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

Приведенный 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.

**V. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) гражданами и институтами гражданского общества**

«Институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)».

В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных факторов.