

**СОВЕТ ДЕПУТАТОВ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛОГОРСКИЙ СЕЛЬСОВЕТ
БЕЛЯЕВСКОГО РАЙОНА ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ
первого созыва**

06.04.2009

РЕШЕНИЕ
п. Белогорский

№ 181

О порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Белогорский сельсовет и их проектов

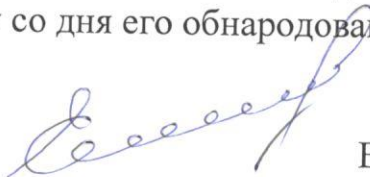
На основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона Оренбургской области от 16.09.2008 № 2369\497-1У- ОЗ «О профилактике коррупции в Оренбургской области», руководствуясь Уставом муниципального образования Белогорский сельсовет, Совет депутатов решил:

1. Утвердить «Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Белогорский сельсовет и их проектов» согласно приложению к настоящему решению.

2. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на постоянную комиссию по вопросам муниципальной службы, правопорядку, труду, работе с общественными объединениями, выполняющей полномочия мандатной комиссии.

3. Настоящее решение вступает в силу со дня его обнародования.

Глава муниципального образования



В.А.Евдокимов

Разослано: постоянной комиссии, прокурору, в дело

**Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов
органов местного самоуправления муниципального образования
Белогорский сельсовет и их проектов**

1. Антикоррупционная экспертиза правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления муниципального образования Белогорский сельсовет, а также их проектов, производится в целях выявления устранения содержащихся в них коррупционных факторов.

Обязательной антикоррупционной экспертизе подлежат следующие муниципальные правовые акты:

- проекты нормативных правовых актов Совета депутатов, регулирующих общественные отношения в сфере муниципальной собственности, муниципальной службы, статуса лица, замещающих муниципальные должности, налоговых льгот, природопользования, лесного, земельного, водного, градостроительного, жилищного законодательства, законодательства об охране окружающей среды;
- проекты правовых актов главы администрации Белогорского сельсовета 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 принятия проекта.

2. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующего муниципального нормативного правового акта, изданного Советом депутатов, принимается Советом депутатов или главой администрации МО Белогорский сельсовет, по предложению депутата Совета депутатов, главы администрации МО Белогорский сельсовет, или прокурора района.

Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов главы администрации Белогорского сельсовета принимается главой местной администрации по собственной инициативе, по предложению Совета депутатов или главы администрации МО Белогорский сельсовет, прокурора района.

3. Проведение антикоррупционной экспертизы возлагается на постоянную комиссию (при отсутствии юридической службы) органа местного самоуправления, принявшего муниципальный правовой акт или рассматривающего проект муниципального правового акта. Антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Методическими рекомендациями по оценке коррупциогенности правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования и их проектов.

Приложение к Порядку проведения
антикоррупционной экспертизы
правовых актов местного
самоуправления

**Методические рекомендации по оценке коррупционности правовых актов
муниципального образования Белогорский сельсовет и их проектов**

1. Общие положения

Настоящие Методические рекомендации по оценке коррупционности правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Белогорский сельсовет и их проектов (далее - рекомендации) призваны оказать помощь работникам юридических служб (комиссий –при отсутствии юридических служб)) органов местного самоуправления муниципального образования 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.

1.1. Оценка коррупционного проекта правового акта

Определение коррупционности проекта правового акта производится 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 акта (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; наличия 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 четкого разграничения их компетенции; отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц, муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации; отсутствие положений об ответственности должностных лиц или 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 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 правового акта, в котором содержатся коррупционные факторы, реализация этих положений субъектами правоприменения в первую очередь должна стать предметом антикоррупционного мониторинга.

111. Содержание коррупционных факторов

3.1. Необоснованно широкие пределы усмотрения органа местного самоуправления в связи с реализацией компетенции.

Исполнительно - распорядительная деятельность невозможна без наличия свободного усмотрения субъектов правоприменения, реализующих собственную компетенцию или компетенцию органа местного самоуправления, коммерческой и 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 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 четкие критерии для применения санкции, 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), 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 проекта правового акта должен всецело отражать 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 правового акта признает утратившими силу ранее действующие 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 проблемы 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 или 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 подменялась перечнем его права («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 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 зафиксированным 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.

3.4. 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, при этом отсутствует четкое разграничение их компетенции, то, как правило, такое дублирование полномочий создает условия для злоупотребления служебным положением.

С учетом этого снижению коррупционности проекта правового акта служит закрепления 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.

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 социальные 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 организации, то в нем должны быть указаны санкции за их неисполнение (при условии, что такие санкции отсутствуют в действующем законодательстве). Если же отсутствующие санкции или вид ответственности (уголовная, административная, гражданско – правовая, иная) пр.

3.7. Установление явно завышенных требований, предъявляемых 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 входят 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 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)

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

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

3.9. 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 правовом акте конкурсных процедур, когда на получение оперативного 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 разного уровня и разных сфер правового регулирования. Будучи явным недостатком 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 положениям ранее принятых и сохраняющих свою юридическую силу (действующих) правовых актов. Поэтому важно изучить все ранее принятые по данному вопросу правовые акты (с учетом внесенных в них изменений) и обеспечить согласование с ними норм проекта.

3.12. Использование норм с бланкетной (отсылочной) диспозицией при возможности сформулировать конкретное предписание.

В целях использования бланкетных (отсылочных) диспозиций правовых норм не может рассматриваться как явный недостаток законодательной техники. Однако если есть возможность в четкой форме сформулировать предписание, из проекта желательно исключить общие и не вполне определенные 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; четко сформулировать признаки правонарушения, а не просто ограничиться одним его названием).

1У. 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.

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.