

МЕТОДИКА

проведения экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов, принимаемых и (или) разрабатываемых органами исполнительной власти Кемеровской области

1. Общие положения

1.1. Настоящая Методика определяет наиболее типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов (далее также – нормативных правовых актов), а также правила их предупреждения и выявления при подготовке и принятии нормативных правовых актов.

Под коррупцией в целях настоящей Методики понимается неправомерное использование должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, сотрудником иной организации, наделенной в установленном порядке правом исполнения полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, своего статуса для получения ненадлежащей выгоды (незаконного обогащения, незаконного получения различных услуг) либо в иных личных целях.

Коррупционными факторами признаются положения нормативных правовых актов (в том числе дефекты норм и правовые формулы), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении нормативного правового акта, в том числе могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, допускать или провоцировать их.

Нормы (нормативные правовые акты, их проекты), содержащие коррупционные факторы, признаются коррупциогенными нормами (нормативными правовыми актами, их проектами).

К типичным коррупционным факторам относятся коррупционные факторы, наиболее часто встречающиеся в нормативных правовых актов и их проектах,

независимо от предмета их регулирования, и, безусловно, или с высокой степенью вероятности способствующие проявлениям коррупции.

Основная цель применения настоящей Методики – снижение (преодоление) коррупциогенности нормативных правовых актов за счет предупреждения, выявления и устранения выявленных типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности.

1.2. Для целей настоящей Методики выделяют:

а) типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти.

Данные типичные коррупционные факторы характеризуют наделение органа (должностного лица) полномочиями, которые он способен использовать по собственному усмотрению (дискреционные полномочия). В механизме действия данных коррупционных факторов заложены отклонения при реализации дискреционных полномочий.

К ним относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле "вправе"; завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; юридико-лингвистическая коррупциогенность; принятие нормативного правового акта органа исполнительной власти "сверх компетенции"; заполнение законодательных пробелов при помощи нормативного правового акта органа исполнительной власти;

б) типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

Данные типичные коррупционные факторы связаны с наличием правового пробела – отсутствием регулирования того или иного вопроса. Пробел может образовываться как в случае "устранения" проекта нормативного правового акта от регулирования, так и при не включении в текст проекта нормативного правового акта превентивных антикоррупционных норм, регулирующих возможность привлечения к ответственности служащих за правонарушения и контроль за их

деятельностью.

К ним относятся: наличие пробела в регулировании; отсутствие административных процедур; отсутствие конкурсных (аукционных) процедур; отсутствие запретов и ограничений для государственных, муниципальных служащих в конкретной области деятельности; отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения; отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими; нарушение режима прозрачности информации;

в) типичные коррупционные факторы системного характера.

В этой группе объединены типичные коррупционные факторы, обнаружить которые можно при системном анализе проекта нормативного правового акта, оценивая не отдельные нормы, а весь его текст.

К ним относятся: ложные цели и приоритеты; нормативные коллизии; "навязанная" коррупциогенность;

г) проявления коррупциогенности.

В данной группе объединены положения, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) и (или) способствовать проявлению коррупционных факторов (предкоррупционные факторы).

К ним относятся: формально-техническая коррупциогенность; непринятие нормативного правового акта (бездействие); нарушение баланса интересов.

2. Основные правила проведения экспертизы нормативных правовых актов на предмет предотвращения включения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и выявления таких положений

Эффективность экспертизы нормативных правовых актов на предмет предотвращения включения в них положений, способствующих созданию условий

для проявления коррупции, и выявления таких положений (далее – экспертиза нормативных правовых актов на коррупциогенность) определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью ее результатов.

Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность необходимо соблюдать следующие правила.

2.1. Экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта и изложение его результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов, предложенной в Таблице типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности (приложение 1).

2.2. Каждая норма нормативного правового акта должна быть проверена на наличие/отсутствие каждого типичного коррупционного фактора и проявления коррупциогенности.

2.3. Каждый типичный коррупционный фактор и проявление коррупциогенности должны быть проверены на их присутствие/отсутствие в каждой норме нормативного правового акта.

2.4. Типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в нормативный правовой акт умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств.

2.5. Любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупционный фактор, проявление коррупциогенности должны быть устранены из нормативного правового акта путем устранения или коррекции содержащей их нормы.

В рамках анализа коррупциогенности нормативного правового акта, проводимого непосредственно его разработчиками, это правило выполняется самими разработчиками.

По результатам экспертизы коррупциогенности нормативного правового акта эта работа проводится на основе заключений в порядке, установленном для разработки и принятия (утверждения) соответствующих нормативных правовых актов.

2.6. Выявленные в ходе анализа нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам экспертизы коррупциогенности нормативного правового акта и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупционные факторы и проявления коррупциогенности, признанные типичными.

3. Типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности

В ходе экспертизы нормативного правового акта на коррупциогенность подлежат выявлению и устранению следующие типичные коррупционные факторы проявления коррупциогенности:

3.1. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти.

3.1.1. Широта дискреционных полномочий.

Необходимые для принятия решения дискреционные полномочия, позволяющие служащим действовать по усмотрению, не должны осуществляться произвольно.

О широте дискреционных полномочий свидетельствуют отсутствие или неопределенность сроков принятия решения, неопределенность условий и оснований принятия того или иного решения, наличие дублирующих полномочий разных служащих и органов

3.1.2. Определение компетенции по формуле "вправе".

Для органа власти право и обязанность образуют полномочие, поэтому (в большинстве случаев) право органа не может устанавливаться как возможность совершения тех или иных действий, зависящая от усмотрения конкретного исполнителя.

На наличие данного фактора указывают формулировки "орган вправе", "орган может", "орган реализует свое право на" и аналогичные им.

3.1.3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права.

Требования (условия), необходимые для реализации субъектом своего права или исполнения обязанности, не могут быть обременительными и (или) трудновыполнимыми.

О предъявлении завышенных требований свидетельствует наличие открытых (не исчерпывающих) перечней документов, подаваемых заявителем, или оснований для отказа ему, использование субъективно-оценочных формулировок оснований для отказа в реализации права.

3.1.4. Злоупотребление правом заявителя.

В определенных случаях отсутствие четкой регламентации прав заявителя может прикрывать возможности дискреционного поведения должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

На данный фактор может указывать предоставление заявителю права свободно выбирать способ или сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры.

3.1.5. Выборочное изменение объема прав.

Нормативным правовым актом не должна предусматриваться возможность устанавливать исключения из общего порядка для граждан и организаций, зависящая от усмотрения должностного лица.

На наличие данного фактора указывает нерегламентированная возможность предоставления привилегий, а также запретов и ограничений для граждан и организаций.

3.1.6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

Детализация норм закона в подзаконных актах не должна приводить к вмешательству исполнительной власти в компетенцию законодателя.

На наличие данного фактора проверяются бланкетные нормы.

3.1.7. Лингвистическая неопределенность.

Использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, нарушение иных общепризнанных правил юридической техники свидетельствует о наличии коррупционного фактора,

поскольку оно расширяет дискреционные полномочия должностного лица, государственного или муниципального служащего.

3.1.8. Принятие нормативного правового акта "сверх компетенции".

Орган исполнительной власти должен принимать нормативные правовые акты строго в рамках своей компетенции, в противном случае происходит вторжение в сферу законодателя или другого органа исполнительной власти.

О наличии данного фактора говорит принятие акта в нарушение компетенции органа исполнительной власти, определенной в законе и (или) положении о данном органе.

3.1.9. Заполнение законодательных пробелов подзаконным актом.

Установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона может нарушать права граждан и организаций.

Данный фактор присутствует, если подзаконный нормативный правовой акт регулирует вопросы, составляющие предмет закона.

3.2. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

3.2.1. Наличие пробела в правовом регулировании.

Отсутствие той или иной нормы дает возможность восполнения пробела в ходе правоприменения, по усмотрению исполнителя.

О наличии фактора свидетельствует отсутствие норм, касающихся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции.

3.2.2. Отсутствие административных процедур.

Принятие решения должно совершаться по определенной процедуре, заранее известной из текста нормативного правового акта как государственному или муниципальному служащему, так и гражданам и организациям.

Данный фактор присутствует, если не определены порядок и сроки осуществления действия органом власти (государственным или муниципальным служащим).

3.2.3. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.

Осуществление действий, связанных с выбором претендента на предоставление конкретного права, предпочтительно осуществлять в соответствии с конкурсной (аукционной) процедурой.

О наличии данного фактора говорит закрепление административного порядка предоставления конкретного права, а также широта дискреционных полномочий при проведении конкурсов (аукционов).

3.2.4. Отсутствие запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих.

В нормативные правовые акты, относящиеся к регулированию деятельности государственных и муниципальных служащих в потенциально коррупциогенных областях (управление публичным имуществом, налоговые и таможенные отношения и др.), целесообразно включать специальные запреты и ограничения антикоррупционной направленности.

3.2.5. Отсутствие ответственности государственных и муниципальных служащих.

В нормативном правовом акте должны содержаться нормы об ответственности государственных и муниципальных служащих за нарушения, которые корреспондируют соответствующим актам о юридической ответственности, а также нормы о возможности обжалований действий государственных и муниципальных служащих.

3.2.6. Отсутствие контроля за государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими.

Нормативный правовой акт должен содержать нормы, обеспечивающие возможность контроля, в том числе общественного, за наиболее значимыми направлениями деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

3.2.7. Нарушение режима прозрачности информации.

Нормативный правовой акт должен содержать нормы, повышающие информационную открытость государственных органов, органов местного самоуправления.

О наличии этого фактора свидетельствуют нормы, устанавливающие закрытость для граждан и организаций информации, имеющей значение для принятия решения по конкретному делу, равно как отсутствие в проекте нормативного правового акта норм, устанавливающих возможность и порядок получения такой информации.

3.3. Типичные коррупционные факторы системного характера.

3.3.1. Ложные цели и приоритеты.

Нормативный правовой акт должен иметь ясные цели и приоритеты, отвечающие реальным потребностям правового регулирования.

На данный фактор может указывать объективная нецелесообразность принятия нормативного правового акта, избыточность регулирования вопроса, противоречие норм проекта нормативного правового акта продекларированным им целям.

3.3.2. Нормативные коллизии.

Нормативный правовой акт, полностью или в части противоречащий другому нормативному правовому акту, создает для государственных и муниципальных служащих возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае.

На наличие данного фактора указывает любой вид коллизии (иерархической, внутренней, темпоральной и пр.), если возможность ее разрешения зависит от волевого решения должностного лица, государственного или муниципального служащего.

3.4. Типичные проявления коррупционности.

3.4.1. Несоблюдение требований формально-технического характера.

Нарушения порядка принятия и (или) формы нормативного правового акта могут скрывать коррупционные проявления или способствовать им в будущем.

3.4.2. Неустановление сроков принятия нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено подлежащим экспертизе проектом.

Замена общеобязательных правил поведения индивидуальными правоприменительными актами стимулирует произвольное административное усмотрение.

Во избежание этого фактора целесообразно устанавливать сроки для издания нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте.

3.4.3. Нарушение баланса интересов.

Нормативное закрепление привилегий одной группе субъектов в ущерб другим может свидетельствовать о коррупционном интересе при подготовке и применении нормативного правового акта.

4. Подготовка экспертного заключения по итогам экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность

В документе, в котором отражаются результаты экспертизы нормативного правового акта на коррупциогенность (далее – документ, подготовленный по результатам экспертизы), делается вывод о наличии или отсутствии в проекте нормативного правового акта положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

В случае выявления в нормативном правовом акте положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, указанные положения излагаются в документе, подготовленном по результатам экспертизы, в последовательности, установленной настоящей Методикой в части типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, с указанием норм (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов), в которых они обнаружены.

В названном документе также указывается, что иных типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, а также иных положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, не обнаружено.

Выявленные положения нормативного правового акта, которые могут способствовать проявлениям коррупции, указываются в прилагаемой к документу, подготовленному по результатам экспертизы, таблице типичных коррупционных

факторов и проявлений коррупциогенности. Образец указанной таблицы приводится в приложении к данной Методике.

Описание выявленных положений нормативных правовых актов и возможных (предполагаемых) негативных последствий выявленных положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, указывается в документе, подготовленном по результатам экспертизы, по усмотрению подписывающего его лица в целях достижения ясности излагаемой в экспертном заключении позиции.

Степень коррупциогенности анализируемого нормативного правового акта в целом в документе, подготовленном по результатам экспертизы, не определяется, за исключением случая, когда в нормативном правовом акте не выявлены положения, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

Также в документе, подготовленном по результатам экспертизы, в обязательном порядке предусматриваются рекомендации по доработке проекта нормативного правового акта (внесению изменений в нормативный правовой акт), в котором выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с учетом высказанных замечаний.
