



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ МОЛОКОВСКОГО РАЙОНА
ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

09.09.2009

п. Молоково

№ 227-1-р

**Об утверждении методики анализа
проектов нормативных правовых актов,
издаваемых исполнительными органами
местного самоуправления Молоковского района.**

В целях реализации административной реформы в Молоковском районе и оптимизации работы по борьбе с коррупцией:

1. Утвердить методику анализа проектов нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления Молоковского района (прилагается).

2. Контроль за выполнением данного распоряжения возложить на управляющего делами аппарата администрации Молоковского района
Н.П. Круглова

Глава администрации района



А.И. Жук

Приложение
к распоряжению администрации
Молоковского района от 09.09.2009
№ 227-1-р

**Методика анализа проектов нормативных правовых актов, издаваемых исполнительными органами
местного самоуправления.**

1. Вводные положения

1.1. Настоящая Методика направлена на выявление в текстах нормативных правовых актов норм права, создающих потенциал для коррупции.

1.1.1. Под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов.

Коррупциогенность обуславливается наличием в нормативном правовом акте коррупционных факторов – нормативно-правовых конструкций и решений, повышающих коррупционную опасность и делающих нормы коррупционными. Коррупционные факторы могут включаться в текст осознанно или непреднамеренно, отвечать правилам юридической техники и нарушать их (дефекты норм).

1.1.2. Соответственно целям анализа коррупциогенности нормативного правового акта являются:

- выявление в нормативном правовом акте коррупционных факторов и норм (дефектов норм), создающих возможности совершения коррупционных действий и (или) решений;
- рекомендации по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупционных норм;
- рекомендации по включению в текст превентивных антикоррупционных норм.

При этом под рекомендациями по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупционных норм в целях настоящей Методики понимается общий вывод о необходимости внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт, необходимости отмены нормативного правового акта, отклонения или доработки проекта нормативного правового акта. В цели анализа, проводимого в соответствии с настоящей Методикой, не входит непосредственная формулировка норм, изменяющих и дополняющих нормативный правовой акт. Однако сотрудник администрации Молоковского района, уполномоченный на проведение анализа проектов нормативных правовых актов (далее сотрудник) вправе предложить некоторые изменения и дополнения, а также антикоррупционные формулировки норм с тем, чтобы разъяснить коррупциогенность анализируемых норм.

В любом случае конечной целью применения настоящей Методики является устранение коррупциогенности нормативного правового акта. В этом смысле настоящую Методику можно рассматривать как методику антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

1.1.3. Для достижения перечисленных целей в настоящей Методике используются следующие инструменты:

- выделение и классификация наиболее типичных проявлений коррупциогенности нормативных правовых актов (типология коррупционных факторов), которые впоследствии ложатся в основу возможной коррупциогенности локальных актов и решений и действий (бездействия) правоприменителей;
- описание коррупционных факторов, позволяющее их обнаружить в тексте нормативного правового акта. В ходе анализа коррупциогенности сотрудник должен проверить наличие (отсутствие) каждого коррупционного фактора в тексте анализируемого нормативного правового акта;
- указание на возможные коррупционные действия и последствия.

В целях настоящей Методики указание на возможные коррупционные действия и последствия:

- не может содержать утверждения о намеренном включении в нормативный правовой акт коррупционных факторов;
- не предполагает выявления существующих или возможных коррупционных схем, в которых используются (могут быть использованы) коррупционные нормы;
- не предполагает оценки объема коррупционного рынка, возникшего или могущего возникнуть при помощи коррупционных норм.

1.2. Применение настоящей Методики включает:

- проведение анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) нормативного правового акта;
- подготовку заключения по результатам анализа;
- представление заключения по результатам анализа в орган местного самоуправления, принимающий нормативный правовой акт.

1.3. Настоящая Методика может применяться равным образом для анализа как уже принятых нормативных правовых актов, так и их проектов. Эффективность анализа и возможности антикоррупционной корректировки правовых норм достигаются с наименьшими затратами, если анализируется проект нормативного правового акта.

1.4. В целях предметного анализа сотрудник использует как общетеоретические и специальные познания, так и знание практики применения законодательства и подзаконных актов. Для детального изучения действующей практики сотруднику рекомендуются обращение к средствам массовой информации, источникам в Интернете, консультации в государственных органах (в том числе выполняющих функции контроля и надзора), органах местного самоуправления, общественных и саморегулируемых организациях. Полезно использовать предварительный анализ сложившейся коррупционной практики и действующих коррупционных схем. Это позволит выявить не только типичные, но и специфические, характерные для данной сферы деятельности, коррупционные факторы.

1.5. Наиболее актуален анализ тех НПА, которые формулируют полномочия органов местного самоуправления во взаимоотношениях с гражданами и юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий. Субъектом осуществления полномочий может признаваться орган местного самоуправления, муниципальный служащий, должностное лицо. При анализе полномочий муниципального служащего необходимо сопоставить их с должностным регламентом, который является составной частью административного регламента органа местного самоуправления.

1.6. Значения основных терминов, используемых в Методике:

Нормативный правовой акт (НПА) - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Функции по принятию нормативных правовых актов - издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Бланкетное предписание - содержит отсылку к другому нормативному правовому акту, содержащему подробную регламентацию соответствующих прав и обязанностей; устанавливает ответственность за нарушение каких-либо правил поведения, закрепленных другим нормативным правовым актом.

Отсылочное предписание - содержит отсылку к другому нормативному правовому акту, содержащему соответствующую норму права.

Дискреционная власть - право органов местного самоуправления действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, принимать самостоятельные решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Компетенция - возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел. Ее элементы: нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы объекты воздействия, властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действия.

Локальный акт - акт корпоративного масштаба, принимаемый в организации (акционерном обществе, предприятии и пр.).

Диспозиция - структурная часть правовой нормы, в которой изложено содержание правила поведения, указаны права и обязанности сторон.

Контрольные полномочия - полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности (в том числе порядка деятельности) субъектов права (инспекции, ревизии, контроль, надзор).

Разрешительные полномочия - полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты и т.п.) или на пользование определенными предметами (например, оружием).

Сюда же условно можно отнести полномочия, связанные со сдачей муниципальной собственности в аренду, с приватизацией муниципальной собственности, а также с распределением бюджетных средств (муниципальные закупки и проч.).

Регистрационные полномочия - полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (недвижимости, автомобилей).

Юрисдикционные полномочия - полномочия должностных лиц органов местного самоуправления, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов).

Нормотворческие полномочия - полномочия по принятию нормативных правовых актов подзаконного характера, устанавливающих правила поведения для неограниченного круга лиц.

Коллизия – столкновение противоположных интересов. В правовом аспекте имеется в виду расхождение, противоречие между различными правовыми актами и судебными решениями.

Коллизионная норма – это правило выбора приоритетной нормы.

II. Перечень типичных коррупционных факторов

Коррупционные факторы можно условно поделить на две группы. Первая группа - факторы, одинаково применимые как к законодательным актам, так и к подзаконным НПА (факторы 1-13), вторая группа - факторы, отражающие специфику НПА как актов подзаконного регулирования (факторы 14-15, другие проявления коррупциогенности 16).

Оценивая нижеизложенные факторы, сотрудник Комитета должен определить реальную степень возможности использования выявленных характеристик нормативных формул для извлечения ненадлежащей выгоды муниципальным служащим (должностным лицом).

1. Определение компетенции по формуле «вправе»

Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органа местного самоуправления (должностного лица) при помощи формулировок «вправе», «может». Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) и даже нормотворческим. Право и обязанность для органа местного самоуправления образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Именно через единство права и обязанности органа местного самоуправления понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Более того, сам муниципальный служащий может неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий, и ставить его осуществление в зависимость от «взятки». Это не означает, что у органа местного самоуправления (муниципального служащего, должностного лица) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий (например, право задержания лица, подозреваемого в совершении преступления).

2. Широта дискреционных полномочий

Исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы местного самоуправления обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств. Однако существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения муниципального служащего.

1. Сроки принятия решения. Поскольку почти невозможно точно определить срок, в который муниципальный служащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия, постольку 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.

2. Условия (основания) принятия решения. У муниципального служащего всегда есть право выбора, как минимум, из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенна ситуация, когда НПА предоставляет несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения. В идеале условия выбора того или иного варианта решения должен фиксировать закон, а не НПА органа исполнительной власти.

3. Учет параллельных полномочий. Часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько органов местного самоуправления (совместные решения, согласование решений). Понизить коррупциогенность и «торговлю визами» способно закрепление принципа «одного окна» - когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный муниципальный орган, а не заявитель. Повышают коррупциогенность нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных муниципальных служащих в рамках одного органа местного самоуправления, а также ответственность нескольких муниципальных служащих за одно и то же решение.

Оценка избыточности усмотрения служащего в каждом конкретном случае связана с оценкой эффективности управленческого процесса — сотрудник оценивает, действительно ли необходимы все

предусмотренные в НПА согласования (визы), не концентрируется ли бесконтрольное принятие решения в одних руках и т.д.

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

Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. Другими словами, данный фактор, в отличие от иных, прямо способствует коррупции. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. В то же время выявление данного фактора с формальной точки зрения – одна из наиболее трудных экспертных задач. Здесь наблюдается прямая зависимость успешности ее решения от квалификации сотрудника.

Обнаружить дефекты в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия (регистрации), приема документов. Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа: а) открытый, то есть не исчерпывающий, б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных 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. Юридикто-лингвистическая коррупциогенность

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. Перед сотрудником не ставится задача проведения лингвистической экспертизы, он должен оценить качество норм в части, связанной с возможными коррупциогенными проявлениями. Повышает коррупциогенность использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки и пр. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может исказить смысл положений законов и даже Конституции. Все эти недочеты лингвистического характера способны привести к серьезным негативным последствиям, поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться двояко, что позволяет чиновнику варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

5. Наличие пробела в регулировании

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

Для обнаружения пробела в регулировании от сотрудника требуется системный подход к НПА. Следует, например, проверить, как реализуются в дальнейших нормах цели и задачи НПА, закрепленные в его вводной части или первых статьях, все ли они раскрываются и детализируются.

6. Отсутствие административных процедур

Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры). Таким образом, упорядочить осуществление полномочий органов местного самоуправления 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 и др.

В идеале процедуры должны содержаться в законодательном акте, а не регулироваться на подзаконном уровне. Порядок и сроки (административные процедуры) составляют часть регулирования (процессуальное право), которая не менее принципиальна, чем нормы материального права. Поэтому неоправданно и их частое изменение. Однако, при отсутствии административных процедур в законе, они могут закрепляться в НПА органа исполнительной власти.

7. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур

Осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает присутствие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения или аренды объекта муниципальной собственности, права заключения договора на поставку товара для муниципальных нужд и пр.). Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве

«торги» (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода. Таким образом, для преодоления опасных тенденций в муниципальном управлении рекомендуется применение этого гражданско-правового института.

Как правило, аукционы и конкурсы в муниципальном управлении предполагаются открытыми (закрытость оправдана в случаях, связанных с государственной тайной), то есть принять в них участие может любое лицо. Их отличают такие признаки, как особая процедура подготовки и проведения (заблаговременное извещение о проведении, внесение задатков участниками, специальный порядок проведения), выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена, предложение лучших условий), гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов – конкурсной комиссией.

Минимальные требования к организации и проведению конкурсов и аукционов определены в ст.ст.447 – 449 Гражданского кодекса Российской Федерации. Их конкретизация в НПА органов исполнительной власти (если закон это позволяет) может считаться полезной при условии нейтрализации всех иных коррупционных факторов (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе» и др.). Если же в НПА, которым устанавливается конкурсная процедура, присутствуют другие коррупционные факторы, их действие может только усилиться, прикрываясь при этом демократической ширмой.

8. Отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для муниципальных служащих в той или иной области деятельности (управление муниципальным имуществом и пр.)

Этот фактор «идеологически» близок к такому фактору, как широта дискреционных полномочий. Такая близость объясняется тем, что в том и другом случаях непозволительно оставлять муниципального служащего «один на один» с клиентом, никак не регулируя эти взаимоотношения. Другими словами, в целях антикоррупционной экспертизы дозволительно исходить из «презюмции подверженности чиновника соблазну». А соблазн и появляется зачастую в силу полной самостоятельности выбора вариантов поведения.

Однако в содержательном смысле эти два фактора различны. В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права. Таким образом, установление запретов и ограничений – задача закона, а не подзаконного акта. Между тем, для преодоления коррупционности рекомендуется воспроизводить имеющиеся запреты и ограничения (хотя бы путем отсылочной нормы), а также проводить их детализацию в дозволенных законом пределах.

Для этого сотруднику необходимо обратиться к НПА в рассматриваемой сфере и выявить:

- существуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения муниципальным служащим права осуществлять от имени органа местного самоуправления деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями. Ясно, что без закрепления каких-либо условий весьма рискованно допускать осуществление действий муниципальным служащим в этой сфере;
- существуют ли какие-либо ограничения и запреты для муниципального служащего при осуществлении возложенных на него полномочий;
- если ограничения и запреты закреплены, насколько, по мнению сотрудника, они способны повлиять на мотивацию деятельности муниципального служащего (хотя бы повысить риск для недобросовестного служащего);
- каким образом нормативно описана подотчетность муниципального служащего, контроль за соблюдением запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности.

9. Отсутствие ответственности муниципального служащего за правонарушения

Уголовная и административная ответственность муниципального служащего могут устанавливаться только законом. Но в законодательных актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности муниципального служащего либо законодатель ограничивается общей формулой «несет ответственность в установленном законом порядке». Часто различается ответственность должностного лица и муниципального служащего органа местного самоуправления. Нужно проверить, существуют ли в данном законодательном акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения, нарушения специализированных ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к служащему запретам и ограничениям.

Сотрудник должен соотнести эти нормы с нормами об ответственности в законодательстве о муниципальной службе, специальными нормами о служебном поведении и ответственности, в том числе дисциплинарной. От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой) соответствует. Фразе «несет установленную

законодательством уголовную и административную ответственность» должны корреспондировать соответствующие статьи УК РФ и КоАП РФ.

При принятии НПА органом местного самоуправления рекомендуется использовать возможности определения дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, а также применять другие «рычаги» реагирования на служебные нарушения (например, депремирование).

10. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за органами местного самоуправления и муниципальными служащими.

Этот фактор пока скорее считается недостатком общеполитическим. К тому же он практически ни в одном нормативном акте не присутствует. В этом смысле наше законодательство в целом можно считать коррупциогенным. Поэтому сотруднику стоит для начала хотя бы отмечать в своем заключении наличие или отсутствие этого фактора. Если в НПА, в том числе НПА органа исполнительной власти, имеются нормы, повышающие подконтрольность его деятельности, это существенно снижает коррупциогенность акта. В этой связи сотруднику следует обратить внимание, как конкретизируются в НПА следующие моменты:

- наличие норм, обеспечивающих информационную открытость органов власти, и уровень конкретности таких норм, если они есть;
- использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности органа местного самоуправления (наличие Интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращений граждан и юридических лиц и заполнения форм документов);
- наличие возможности осуществления тех или иных полномочий саморегулируемыми организациями и их ответственности;
- наличие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов);
- наличие норм о контроле (постоянном или ситуационном);
- наличие возможностей общественных проверок данного органа, условий и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

11. Ложные цели и приоритеты

Для констатации наличия этого фактора сотруднику необходимо прибегнуть к системному подходу и оценить не отдельные нормы анализируемого НПА, а весь его текст и назначение с точки зрения поставленных целей и приоритетов. Истинные цели принятия НПА могут быть неочевидны или отличаться от продекларированных. С теоретической точки зрения легальный НПА должен основываться на сочетании законности и целесообразности, то есть принятие акта имеет под собой законные основания и отвечает реальной потребности регулирования. Однако в действительности целесообразность принятия этого НПА может отсутствовать, регулирование вопроса может оказаться избыточным, излишним, ставить дополнительные административные барьеры, предъявлять заведомо неисполнимые требования и т.д. Другими словами, без такого НПА вполне можно обойтись. В ряде случаев принятие «надуманного» НПА может напрямую закреплять коррупционные схемы.

12. Коллизии нормативных правовых актов

Коллизионные нормы устанавливаются законодательством не всегда, а это значит, что ответственность за выбор приоритетной нормы переходит на правоприменителя. Поэтому наличие коллизии в отдельной норме НПА (либо коллизии всего НПА другому акту) позволяет государственному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению, что существенно повышает вероятность коррупционных сделок, и потому является коррупционным фактором. В ряде случаев наличие коллизионного регулирования того или иного вопроса позволяет виновному лицу уйти от юридической ответственности, которая строго формализована. Неправомерное противоречие НПА другому нормативному акту часто может быть пресечено только отменой неправомерной нормы. Однако в период действия этой нормы может быть совершено немалое количество коррупционных сделок.

Для обнаружения коллизии необходимо тщательно анализировать не только НПА, экспертиза которого проводится, но и нормативные акты различного уровня по смежным отношениям и отраслям, что возможно при довольно высокой квалификации и эрудиции сотрудника. При обнаружении коллизии норм сотруднику необходимо установить, существуют ли законодательно установленные правила выбора приоритетной нормы, насколько они очевидны. Если таких правил нет – сделать вывод о наличии коррупционного фактора.

Коллизии законодательных актов могут наблюдаться между одноуровневыми законами, законами федеральными и субъектов федерации, между федеральным конституционным законом, федеральным законом и кодексом. В настоящей Методике с учетом ее основного назначения подробно описываются коллизии НПА органов исполнительной власти. Подзаконный характер НПА способен обусловить многочисленные виды коллизий, из которых рассматриваются наиболее часто встречающиеся.

По этой причине не выделены отдельно коллизии между НПА органа исполнительной власти и постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации РФ, актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, международными договорами Российской Федерации, актами судебной власти, в частности, конституционного судопроизводства. Однако при обнаружении такой коллизии сотрудник должен отметить ее в качестве коррупционного фактора.

12.1. Противоречие НПА органа местного самоуправления Закону.

Место НПА в правовой системе обусловлено признаком подзаконности. Формула подзаконности (принятие НПА на основе и во исполнение закона) очевидна только на первый взгляд. Ввиду множества органов исполнительной власти и принимаемых ими актов отслеживание их подлинной подзаконности зачастую остается на совести самих разработчиков этих актов.

Коллизия может выражаться в том, что одно и то же (сходное) правило поведения по-разному регулируется законом и НПА. Причины могут быть в том, что НПА игнорирует прямо изложенное в законе правило поведения, существенно изменяя или дополняя его, либо при отсутствии в законе правила поведения формулирует его самостоятельно вразрез с целями и принципами закона.

В результате общественное отношение, которое должно регулироваться законом, на практике оказывается урегулированным подзаконными нормами. Становится возможной «торговля» за реализацию законных прав гражданина или юридического лица, которые не признаются в НПА.

12.2. Внутренние противоречия НПА органа местного самоуправления.

Речь идет о противоречии между нормативными правовыми актами одного и того же органа исполнительной власти, которые могли быть приняты в разное время, по сходным вопросам и пр. Возможно наличие противоречий правовых норм в одном и том же НПА.

Для обнаружения названного коррупционного фактора необходим анализ всех нормативных правовых актов органа исполнительной власти. При выявлении данного фактора следует иметь в виду внутреннюю иерархию актов органа местного самоуправления (существуют НПА, обладающие высшей юридической силой в этом органе).

13. Чрезмерная свобода ведомственного и локального нормотворчества

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

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснении порядка их применения, но и принятии органом местного самоуправления собственных правовых актов (о порядке работы с обращениями граждан и юридических лиц, о проведении конкурса и пр.). Зачастую они противоречат законам Российской Федерации и субъекта РФ. Закон, оставляя регулирование отношений органу исполнительной власти, провоцирует его на создание условий, удобных для него самого, а не для граждан. Среди таких условий часто присутствуют коррупциогенные нормы.

14. Принятие НПА органа исполнительной власти «сверх компетенции»

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

Для обнаружения данного коррупционного фактора сотруднику необходимо проанализировать статутный акт, определяющий компетенцию органа исполнительной власти (Устава, положение об органе) в установленной сфере, после чего оценить, насколько принятие анализируемого НПА (отдельных его норм) соответствует полномочиям органа. Принятие НПА «сверх компетенции» может сочетаться с другими коррупционными факторами из группы 12 «Коллизии нормативных правовых актов».

15. «Навязанная» коррупциогенность

Нормативный правовой акт может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что закон (статутный акт) предоставил широкие возможности ведомственного нормотворчества и таким образом заранее санкционировал все, что будет в НПА, не обозначив критериев и условий подзаконного регулирования. Этот фактор легко обнаружить, отыскав в отраслевом законе норму, отдающую ряд вопросов на подзаконное регулирование уполномоченному органу исполнительной власти.

Возможна и ситуация, когда НПА органа местного самоуправления принимается на основе коррупциогенного закона (путем подзаконного регулирования устанавливаются новые обязательные правила поведения, которые, в условиях отсутствия закона, фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений.). На такую ситуацию самому органу местного самоуправления реагировать довольно тяжело, поскольку он «связан» тем же законом. В результате возможные коррупционные сделки будут иметь двойную «степень защиты» – как НПА, так и закон.

В случае обнаружения фактора «навязанной» коррупционности сотруднику необходимо дать рекомендации по устранению коррупционных норм.

16. Другие проявления коррупционности

В данной рубрике объединены такие проявления коррупционности, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) или способствовать реализации коррупционных факторов (предкоррупционные факторы).

16.1. Формально-техническая коррупционность

Здесь объединены факторы формального и технического, процедурного характера, которые при определенных условиях могут способствовать коррупции или свидетельствовать о коррупционном интересе. Для выявления этих факторов важно не содержание НПА, а соблюдение действующих требований к их форме, порядку принятия, регистрации и опубликования.

Сотруднику необходимо проверить, соблюдены ли необходимые формально-технические требования в анализируемом НПА. Соответственно анализу подвергаются не нормы НПА, а действия муниципальных служащих по его принятию, которые могут создавать условия для реализации коррупционных норм или указывать на коррупционные нарушения.

16.1.1. Несоблюдение установленной формы НПА органа местного самоуправления

Несоблюдение формы акта может скрывать под собой коррупционные нарушения, свидетельствующие об «обходе» надлежащих должностных лиц при его издании.

Это может выражаться в таких признаках, как:

- подписание НПА не руководителем или лицом, исполняющим его обязанности, а другим лицом;
- наличие подписи (визы) ненадлежащего лица;
- отсутствие обязательной регистрации НПА;
- принятие НПА в форме письма или телеграммы;
- нарушение установленной структуры и реквизитов НПА.

Несоблюдение установленной формы «помогает» реализоваться коррупционным нормам, которые имеются в НПА.

16.1.2. Несоблюдение (нарушение) порядка принятия НПА органа местного самоуправления

Принятие НПА происходит по определенной процедуре, которая предусматривает различные согласования, визы и пр. Нарушения порядка принятия могут выражаться в таких действиях, как:

- принятие НПА без обязательного согласования (визы) другого органа местного самоуправления;
- издание одностороннего акта вместо совместного;
- нарушение внутреннего порядка принятия (например, отсутствие визы юридической службы);
- нарушение сроков принятия НПА и его регистрации;
- нарушение порядка вступления в силу НПА.

Нарушение порядка принятия НПА коррупционно, поскольку может скрывать под собой коррупционный интерес, а содержащиеся в НПА коррупционные нормы - стать основой для совершения коррупционных

сведения заинтересованных лиц, особенно актов, касающихся граждан и организаций (размещение на своем Интернет-сайте, оформление тематических стендов, выпуск буклетов и брошюр). Абсолютная норма транспарентного управления – предоставление для ознакомления любого НПА по просьбе заявителя.

Например, в случае проведения конкурсов (муниципальных закупок, приватизации) участник при подаче заявки должен четко знать правила участия в торгах. Скрытие такой информации может свидетельствовать о наличии «фаворита», заранее известного победителя.

16.2. Неприятие нормативного правового акта (бездействие)

Строго говоря, этот фактор невозможно диагностировать при анализе уже принятого нормативного правового акта. Его суть заключается как раз в коррупциогенном отсутствии требуемого НПА. Это проявление коррупциогенности можно обнаружить, анализируя в комплексе весь блок принятых НПА органа местного самоуправления, статутные акты и сложившуюся практику деятельности этого органа. Орган местного самоуправления, руководствуясь в том числе коррупционным интересом, может предпочитать как можно дольше не издавать нормативный акт, чтобы принимать в каждом конкретном случае индивидуальные акты, оставляя за собой право выбора решения. Иными словами, НПА, рассчитанный на неопределенный круг лиц, не принимается намеренно, чтобы не «связывать» свободу действий и неограниченное усмотрение чиновников.

16.3. Нарушение баланса интересов

Выявление данного проявления коррупциогенности требует от сотрудника системного подхода к содержанию НПА в целом. Следует принимать во внимание и основные принципы отраслевого регулирования. Так, гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст.1 ГК РФ). Соответственно при принятии нормативного правового акта по вопросу гражданского законодательства не должны ущемляться права и законные интересы одной из сторон. Если анализ НПА свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданского права (например, страховые организации, крупный бизнес), сама разработка НПА могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц.

Следует иметь в виду, что многие нормативные правовые акты имеют комплексный характер, и основываются на балансе различных интересов, например публичного и частного.

Для обнаружения данного проявления коррупциогенности рекомендуется тщательно проанализировать положения НПА, в которых характеризуется цель его принятия и решаемые задачи, а также «программные установки» нормативного акта большей юридической силы, на основании которого принимается НПА.

Для нейтрализации коррупциогенности подобного рода можно рекомендовать при обсуждении и разработке НПА привлекать как можно более широкий круг заинтересованных лиц, а также представителей общественных организаций, объединений предпринимателей, работодателей, профсоюзов, саморегулируемых организаций и пр.

III. Заключение по результатам анализа

По результатам анализа нормативного правового акта органа местного самоуправления сотрудником составляется заключение. В заключении должны быть отражены следующие вопросы:

- перечень норм, в которых обнаружены коррупционные факторы;
- описание обнаруженных в нормах коррупционных факторов;
- рекомендации по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупциогенных норм;
- наличие в анализируемом НПА превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению.

Сотрудник вправе выявить другие факторы, которые, на его взгляд, способствуют коррупции, описав их по изложенной в настоящей Методике схеме. Эти факторы и их описание также включаются в заключение. Сотрудник также указывает в заключении обнаруженные проявления коррупциогенности, свидетельствующие о фактах коррупции или способствующие ей.

Подписанное сотрудником заключение по результатам анализа представляется в орган местного самоуправления, принимающий нормативный правовой акт.