

I. Общие положения

1.1. Настоящие Методические рекомендации разработаны в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. №1789-р, и во исполнение мероприятий республиканской целевой программы «Проведение административной реформы в Чувашской Республике в 2006-2008 годах», утвержденной постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 14.04.2006 № 98, определяют порядок проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Чувашской Республики на коррупциогенность с целью выявления норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между субъектами, которые повышают вероятность возникновения коррупционных отношений.

1.2. Под коррупциогенностью правовых норм понимается заложенная в правовых нормах реальная возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе их правоприменения.

1.3. Субъектами осуществления контрольных, разрешительных и иных полномочий, установленных в том или ином нормативном правовом акте, являются орган исполнительной власти Чувашской Республики, государственный гражданский служащий Чувашской Республики, должностное лицо.

1.4. Цели проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Чувашской Республики на коррупциогенность:

- выявление в проекте коррупциогенных факторов и норм, создающих возможности совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений;

- выработка рекомендации по устранению коррупциогенных факторов и включению антикоррупционных норм.

II. Этапы антикоррупционной экспертизы

Экспертиза проектов нормативных правовых актов Чувашской Республики на коррупциогенность состоит из трех основных этапов:

I этап: отбор проектов нормативных правовых актов Чувашской Республики, подлежащих экспертизе на коррупциогенность;

II этап: анализ и выявление в проекте нормативного правового акта, подлежащем экспертизе на коррупциогенность, правовых норм, отвечающих признакам коррупционности в соответствии с коррупциогенными факторами;

III этап: составление экспертного заключения по итогам экспертизы проекта нормативного правового акта Чувашской Республики на коррупциогенность.

III. Проекты нормативных правовых актов Чувашской Республики, подлежащих экспертизе на коррупциогенность

Обязательной экспертизе на коррупциогенность подлежат проекты нормативных правовых актов Чувашской Республики, регулирующие контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти Чувашской Республики (государственных гражданских служащих Чувашской Республики, должностных лиц) во взаимоотношениях с гражданами и организациями, порядок и сроки реализации этих полномочий, а также нормотворческие полномочия.

К названным полномочиям могут быть отнесены в частности:

а) контрольные - полномочия, связанные с проверкой законности деятельности субъектов права (инспекции, ревизии, контроль, надзор и прочие);

б) разрешительные - полномочия, связанные с выдачей документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии (разрешения), аккредитации и т.п.) или на пользование определенными предметами (например, оружием). К данным полномочиям условно можно отнести полномочия, связанные со сдачей объектов государственной собственности в аренду, с приватизацией государственной собственности, а также с распределением бюджетных средств (например, закупки для государственных нужд);

в) регистрационные - полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов (налогоплательщиков, лицензиатов). К данным полномочиям также могут быть отнесены полномочия по выдаче свидетельств на получение субсидий на строительство и приобретения жилья, о постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении и т.п.;

г) юрисдикционные – полномочия должностных лиц государственных органов, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов);

д) нормотворческие – полномочия по принятию подзаконных нормативных правовых актов.

Приведенный перечень полномочий является примерным.

IV. Перечень коррупциогенных факторов

4.1. Коррупциогенность проявляется в наличии в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, то есть нормативно-правовых конструкций и решений, повышающих коррупционную опасность и делающих правовые нормы коррупциогенными.

Можно выделить следующие основные случаи, когда норма права создает потенциал для коррупции:

1. Завышенные требования нормы. Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. К данной категории относятся как материальные нормы права, которые требуют от субъекта права слишком больших затрат (например, непомерный размер штрафа), так и процессуальные нормы, которые в силу сложности процедуры предполагают многочисленные потери времени и сил. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий.

Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа: 1) открытый, то есть не исчерпывающий; 2) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том

числе подзаконного характера; 3) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).

2. Широкие дискреционные полномочия должностного лица. Такие нормы права дают должностному лицу возможность выбирать между различными вариантами поведения по своему усмотрению, не предписывая, в каких случаях должностное лицо обязано выбрать тот или иной вариант поведения. Существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения должностного лица:

1) *Установление сроков принятия решений.* Коррупционность повышается с увеличением продолжительности сроков совершения того или иного административного действия должностным лицом в отношении физического или юридического лица, установлением широкого временного диапазона, а также отсутствием такого срока.

б) *Определение условий (оснований) принятия решения.* Коррупциогенность повышается с увеличением числа вариантов принятия решений при отсутствии точного определения условий принятия того или иного решения;

в) *Учет параллельных полномочий.* Часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько органов исполнительной власти Чувашской Республики. Повышают коррупциогенность нормы, устанавливающие дублирующие полномочия различных государственных гражданских служащих Чувашской Республики в рамках одного органа исполнительной власти Чувашской Республики, или различных органов исполнительной власти Чувашской Республики, а также нескольких государственных гражданских служащих Чувашской Республики за одно и то же решение. Понизить коррупциогенность способно закрепление принципа «одного окна», при котором получение согласований возлагается на ответственный орган, а не на заявителя.

3. Отсутствие административных процедур. Коррупциогенность понижается при наличии нормативно установленного порядка принятия решений (порядка и сроков осуществления действий). Отсутствие в нормативном правовом акте административной процедуры повышает коррупциогенность.

4. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур. Осуществление некоторых видов полномочий (в частности разрешительных) предполагает присутствие нескольких граждан и юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения

или аренды объектов государственной собственности и т.п.). Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве «торги» (аукционы, конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода государственного гражданского служащего Чувашской Республики.

5. Бланкетные и отсылочные нормы как коррупциогенный фактор. Нормы права наделяют орган исполнительной власти Чувашской Республики правом разрабатывать и принимать нормативные акты или отсылают его для решения какого-либо вопроса к другим действующим правовым документам. Следует отметить, что этот фактор является коррупциогенным не сам по себе, а в силу того, что облегчает возникновение коррупциогенных факторов. Отсылочные нормы предполагают определенный временной отрезок, в течение которого общественные отношения вообще не будут урегулированы вследствие того, что норма прямого действия еще не принята. Этот временной промежуток можно назвать периодом необычайно высоких дискреционных полномочий должностных лиц, полученных на совершенно законных основаниях. Главной особенностью нормотворчества этого вида является закрытость процедур подготовки и принятия норм права.

6. **Коллизии правовых норм** препятствуют правильному применению нормативного правового акта, создают возможности для применения той нормы, которая выгодна в конкретном случае. Коллизии могут быть между актами, имеющими одинаковую юридическую силу (двумя законами), между актами различных уровней (например, между федеральными и региональными по вопросам совместного ведения), между законом и подзаконным актом.

Специфика данного фактора такова, что многие принципы разрешения правовых коллизий сформулированы не в законодательных актах, а в юридической доктрине и судебной практике.

7. Отсутствие ответственности государственного гражданского служащего Чувашской Республики, должностного лица за правонарушения. В нормативных правовых актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности государственного гражданского служащего Чувашской Республики (должностного лица), либо он содержит общую формулировку: «несет ответственность в установленном законодательством порядке». Необходимо проверить, существует ли в данном нормативном правовом акте или акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения.

8. Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность.

Любой нормативный правовой акт должен отвечать правилам юридической техники, изложен четким и ясным языком.

Повышает коррупциогенность использование неясных формулировок, терминов, понятий и категорий оценочного характера.

9. Другие проявления коррупциогенности.

Существуют и другие коррупциогенные факторы, которые может установить эксперт при проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов. К таким факторам, например, можно отнести установление пробелов в законодательном регулировании того или иного вопроса, позволяющего органам исполнительной власти Чувашской Республики (государственным гражданским служащим Чувашской Республики, должностным лицам) самостоятельно устанавливать собственные полномочия; нарушение баланса интересов и другие.

4.2. В процессе анализа проекта нормативного правового акта рекомендуется обратить внимание на следующие проявления коррупциогенности:

а) нечеткое определение объема компетенции органа исполнительной власти Чувашской Республики, должностного лица в принятии ими правовых актов, совершении юридических действий, что влечет нарушение баланса формул «может», «обязан», «вправе», «должен»;

б) чрезмерное административное усмотрение при принятии решений в условиях отсутствия открытых и четких процедур, отсутствия конкурсных процедур отбора;

в) дублирование полномочий разных субъектов права либо наличие пробела в правовом регулировании;

г) произвольное расширение или изменение круга органов и лиц, с которыми должно быть обеспечено взаимодействие и согласование;

д) необоснованное увлечение бланкетными нормами и принятие множества незаконных и противоречивых правовых актов;

е) общие формулировки об ответственности без указания на основания и виды;

ж) увеличение масштабов неправомерного поведения в регулировании материально-финансовых вопросов;

з) нарушение правил юридической техники (нечеткие нормативные понятия и термины, ошибочное определение правовых актов и др.);

и) внесение многих изменений в действующие нормативные правовые акты.

V. Сроки и порядок проведения экспертизы проекта

нормативного правового акта на коррупциогенность

5.1. Экспертиза проекта нормативного правового акта на коррупциогенность проводится в срок не более 3 рабочих дней, а проекта закона – не более 5 рабочих дней.

5.2. Отбор и экспертиза проектов нормативных правовых актов Чувашской Республики на коррупциогенность осуществляется рабочей группой, создаваемой Комиссией по проведению административной реформы из числа работников органов государственной власти Чувашской Республики и представителей научно-исследовательских и образовательных учреждений, организаций и общественных объединений (далее – эксперты).

Задачей эксперта заключается в его способности определить коррупционные факторы, проанализировать реальную степень возможности использовать соответствующие особенности нормативно-правовых формул в коррупционных целях, дать соответствующее заключение.

Эксперты в своей работе используют общетеоретические и специальные познания, в том числе знания практики применения законодательства, связанной с правонарушениями в данной области. При необходимости проведения более детального анализа Комиссией по проведению административной реформы в установленном порядке привлекается эксперт – специалист в области, соответствующей предмету нормативного регулирования.

Решением Комиссии по проведению административной реформы может быть утвержден перечень привлекаемых экспертов.

5.3. Эксперт – это лицо, обладающее специальными знаниями. Эксперт должен иметь высшее образование, стаж работы в соответствующей области не менее десяти лет, практику экспертной работы, опыт экспертно-

аналитической работы в сфере законодательства, бюджета, экономики и финансов, борьбы с коррупцией.

VI. Заключение по итогам экспертизы проекта

нормативного правового акта на коррупциогенность

По результатам проведенной экспертизы проекта нормативного правового акта Чувашской Республики на коррупциогенность и при выявлении коррупциогенных факторов экспертом составляется заключение, в котором отражаются следующие вопросы:

- наличие в анализируемом проекте нормативного правового акта превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению;
- перечень норм, отвечающих признакам коррупционности в соответствии с коррупциогенными факторами;
- рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения коррупциогенности.

Ответы эксперта на вопросы о наличии коррупциогенных факторов рекомендуется оформлять в виде таблицы согласно приложению к настоящим Методическим рекомендациям.

Приложение к Методическим рекомендациям

по проведению экспертизы проектов

нормативных правовых актов Чувашской Республики

на коррупциогенность

Оценка наличия коррупциогенных факторов в анализируемом
 проекте нормативного правового акта

	Коррупциогенный фактор	Норма анализируемого проекта нормативного правового акта	Возможные коррупционные проявления	Предложения и рекомендации
1	Завышенные требования нормы			
2	Широкие дискреционные полномочия должностного лица			
3	Отсутствие административных процедур			
4	Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур			
5	Наличие бланкетных норм, создающих широкие возможности ведомственного нормотворчества			
6	Коллизии правовых норм			
7	Отсутствие ответственности государственного гражданского служащего Чувашской Республики, должностного лица за правонарушения			

8	Наличие неясных формулировок, терминов, понятий и категорий оценочного характера			
8	Другие факторы			