

Методические рекомендации
по проведению органами местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов

Настоящие методические рекомендации подготовлены в целях совершенствования в органах местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края (далее – органы местного самоуправления) организационных основ антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Ставропольского края, проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Ставропольского края (далее соответственно – муниципальные правовые акты, проекты муниципальных правовых актов), предусмотренной пунктом 3 части 1 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», и повышения ее результативности.

Методические рекомендации включают в себя проведенный государственно-правовым управлением Губернатора Ставропольского края и Правительства Ставропольского края (далее – правовое управление) обзорный анализ выявленных прокуратурой Ставропольского края в муниципальных правовых актах, проектах муниципальных правовых актов положений, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений данных актов, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции (далее соответственно – обзорный анализ коррупциогенных факторов, коррупциогенные факторы).

Перечень коррупциогенных факторов определен в Методике проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее – Методика).

В соответствии с пунктом 3 Методики коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

В соответствии с пунктом 4 Методики коррупционными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

По результатам проведенного правовым управлением обзорного анализа в 156 муниципальных правовых актах, проектах муниципальных правовых актов выявлено 220 коррупционных факторов, из них:

в сфере организации прохождения муниципальной службы – 30;

в сфере предоставления и использования земельных участков – 29;

в сфере градостроительной деятельности – 24;

- в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд – 22;
- в сфере регулирования социальных и жилищных вопросов – 20;
- в сфере бюджетного и налогового законодательства – 18;
- в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью – 17;
- в сфере организации рассмотрения обращений граждан – 16;
- в сфере торговли и предпринимательской деятельности – 15;
- в сфере образования – 13;
- в сфере транспорта – 7;
- в сфере жилищно-коммунального хозяйства – 5;
- в сфере осуществления муниципального контроля – 4.

Наибольшую часть выявленных коррупциогенных факторов составили коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Коррупциогенные факторы, определенные подпунктами «г», «е» и «з» пункта 3 и подпунктом «б» пункта 4 Методики, в муниципальных правовых актах и проектах муниципальных правовых актов не выявлены.

Обзорный анализ коррупциогенных факторов выявленных в муниципальных правовых актах и их проектах

1. Коррупциогенный фактор – широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц), определенный подпунктом «а» пункта 3 Методики, выявлен в следующих муниципальных правовых актах, проектах муниципальных правовых актов:

1) Устанавливающих предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства на территории соответствующего муниципального образования Ставропольского края, например:

решение Совета депутатов Александрийского сельсовета от 11 ноября 2011г. № 219 «О предельных (минимальных и максимальных) размерах земельных участков предоставляемых гражданам в собственность для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства на территории Александрийского сельсовета»;

постановление администрации муниципального образования Искровского сельсовета Буденовского района Ставропольского края от 15 мая 2015г. № 66 «Об утверждении порядка учета граждан, имеющих право на предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собст-

венности, расположенных на территории муниципального образования Искровского сельсовета Буденновского района Ставропольского края».

2) Определяющих порядок предоставления муниципальных услуг по оказанию поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации муниципальных программ; утверждающих схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования; утверждающих перечень объектов, на прилегающих территориях к которым не допускается розничная продажа алкогольной продукции, например:

 постановление администрации муниципального образования Стародубского сельсовета Буденновского района от 05 августа 2015г. № 113 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации программ, утвержденных администрацией муниципального образования Стародубского сельсовета Буденновского района»;

 постановление администрации муниципального образования Орловского сельсовета Буденновского района Ставропольского края от 12 января 2015г. № 3 «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования Орловского сельсовета Буденновского района;

 постановление администрации муниципального образования Ставропольского сельсовета Благодарненского района от 29 мая 2013г. № 32 «Об утверждении перечня объектов, на прилегающих территориям к которым не допускается розничная продажа алкогольной продукции».

3) Утверждающих положения об управлении и распоряжении муниципальным имуществом муниципального образования, о порядке приватизации муниципального имущества, например:

 решение Совета депутатов муниципального образования Искровского сельсовета Буденновского района Ставропольского края от 21 декабря 2010г. № 4/59 «Об утверждении положения об управлении муниципальным имуществом муниципального образования Искровского сельсовета Буденновского района»;

 решение Совета депутатов муниципального образования Краснооктябрьского сельсовета от 21 марта 2013г. № 1/3 «Об утверждении положения о порядке приватизации муниципального имущества муниципального образования Краснооктябрьского сельсовета Буденновского района Ставропольского края».

4) Устанавливающих нормы предоставления жилой площади жилого помещения по договорам социального найма, нормы площади жилого помещения для постановки на учет, например:

 решение Думы муниципального образования Цимлянского сельсовета Шпаковского района Ставропольского края от 17 декабря 2010г. № 329 «Об утверждении учетной нормы площади жилого помещения для принятия граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и утверждении нормы предоставления жилого помещения (учетная норма)»;

 решение Думы муниципального образования Верхнерусского сельсовета Шпаковского района Ставропольского края от 20 ноября 2007г. № 209 «Об ус-

тановлении нормы предоставления жилой площади жилого помещения по договору социального найма, нормы площади жилого помещения постановки на учет (учетная норма)».

5) Утверждающих перечень и стоимость услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения муниципального образования, например:

проект постановления администрации села Чернолесского Новоселецкого района Ставропольского края «Об утверждении перечня и стоимости услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения муниципального образования села Чернолесского».

6) Утверждающих положения об организации подвоза детей к муниципальным общеобразовательным организациям, например:

проект постановления администрации Ипатовского муниципального района Ставропольского края «Об утверждении Положения об организации подвоза детей к муниципальным общеобразовательным организациям Ипатовского муниципального района Ставропольского края».

7) Утверждающих положения об организации муниципальной службы, о размере ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядке их осуществления для муниципальных служащих, например:

решение Совета города Эссентуки Ставропольского края от 20 февраля 2008 г. № 6 «Об утверждении Положения о размере ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядке их осуществления для муниципальных служащих муниципальной службы городского округа города-курорта Эссентуки».

2. Коррупциогенный фактор – определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций, определенный подпунктом «б» пункта 3 Методики, выявлен в следующих муниципальных правовых актах, проектах муниципальных правовых актов:

1) Устанавливающих размер платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, посещающими муниципальные дошкольные образовательные организации, например:

постановление администрации Труновского муниципального района Ставропольского края от 16 декабря 2014г. № 558-п «Об установлении размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, посещающими муниципальные дошкольные образовательные учреждения Труновского муниципального района Ставропольского края».

2) Утверждающих административные регламенты оказания услуг по предоставлению земельных участков, не связанных со строительством, например:

проект постановления администрации муниципального образования села Кочубеевского Кочубеевского района Ставропольского края «Об утверждении

административного регламента «Предоставление земельных участков, не связанных со строительством на территории муниципального образования села Кочубеевского района Ставропольского края».

3) Устанавливающих арендную плату за аренду имущества, зданий, нежилых помещений, находящихся в собственности муниципального образования, например:

проект решения Думы города Невинномысска Ставропольского края «О внесении изменений в пункт 1 решения Думы города Невинномысска от 24 сентября 2008г. № 552-49 «Об арендной плате за аренду имущества, зданий, нежилых помещений, находящихся в собственности муниципального образования городского округа – города Невинномысска».

4) О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых лицами, поступающими на работу на должность руководителя муниципального учреждения, и руководителями муниципальных учреждений муниципального образования, например:

постановление администрации муниципального образования Советско-рунского сельсовета Ипатовского района Ставропольского края от 20 февраля 2013г. №16 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых лицами, поступающими на работу на должность руководителя муниципального учреждения муниципального образования Советско-рунского сельсовета Ипатовского района Ставропольского края, и руководителями муниципальных учреждений муниципального образования Советско-рунского сельсовета Ипатовского района Ставропольского края».

5) Утверждающих положения о проведении конкурса на право заключения договоров транспортного обслуживания, например:

проект постановления администрации города Ставрополя «Об утверждении Положения о проведении конкурса на право заключения договоров транспортного обслуживания населения города Ставрополя на городских автобусных маршрутах».

3. Коррупциогенный фактор – выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), определенный подпунктом «в» пункта 3 Методики, выявлен в следующих муниципальных правовых актах, проектах муниципальных правовых актов:

1) Утверждающих положения о контрактной службе и положения о контрактном управляющем администрации муниципального образования, например:

постановление администрации муниципального образования Цимлянско-го сельсовета Шпаковского района Ставропольского края от 30 декабря 2013г. № 244-п «Об утверждении положения о контрактном управляющем админист-

рации муниципального образования Цимлянского сельсовета Шпаковского района Ставропольского края»;

постановление администрации муниципального образования села Киевка Апанасенковского района Ставропольского края от 26 декабря 2013г. № 131-п «Об утверждении Положения о контрактной службе администрации муниципального образования села Киевка Апанасенковского района Ставропольского края»;

распоряжение администрации муниципального образования Сергиевского сельсовета Грачевского района Ставропольского края от 25 декабря 2013г. № 62-р «О назначении контрактным управляющим».

2) Утверждающих положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории соответствующего муниципального образования, например:

решение Совета депутатов муниципального образования станицы Кармалиновской Новоалександровского района Ставропольского края от 14 марта 2014г. № 10/2/5 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования станицы Кармалиновской Новоалександровского района Ставропольского края».

3) Определяющие границы прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, например:

постановление администрации города-курорта Кисловодска Ставропольского края от 21 августа 2015г. № 804 «Об определении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории города – курорта Кисловодска».

4. Коррупциогенный фактор – принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов, определенный подпунктом «д» пункта 3 Методики, наиболее часто встречается в проектах муниципальных правовых актов об утверждении административных регламентов осуществления муниципальных услуг.

Примерами таких проектов муниципальных правовых актов являются:

проект решения Совета Петровского муниципального района Ставропольского края «Об утверждении порядка проведения осмотра зданий, сооружений в целях оценки их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности объектов, требованиями проектной документации указанных объектов, расположенных

на территории муниципальных образований сельских поселений Петровского муниципального района Ставропольского края»;

проект решения Совета Петровского муниципального района «Об утверждении Положения о порядке подготовки, утверждения местных нормативов градостроительного проектирования Петровского муниципального района Ставропольского края и местных нормативов градостроительного проектирования сельских поселений Петровского муниципального района Ставропольского края»;

проект постановления администрации муниципального образования Варениковского сельсовета Степновского района Ставропольского края «Об утверждении административного регламента муниципального образования Варениковского сельсовета Советского района Ставропольского края предоставления муниципальной услуги «Выдача специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, если маршрут (часть маршрута) транспортного средства проходит по автомобильным дорогам местного значения в границах муниципального образования Варениковского сельсовета, участкам таких автомобильных дорог»;

проект постановления администрации муниципального образования Иркаглинского сельсовета Степновского района Ставропольского края «Об утверждении административного регламента предоставления администрацией муниципального образования Иркаглинского сельсовета Степновского района Ставропольского края муниципальной услуги «Выдача документов (выписки из похозяйственной книги, справок и иных документов)»;

проект постановления администрации Степновского сельсовета «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешения на снос зеленых насаждений».

5. Коррупционный фактор – отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка, определенный подпунктом «ж» пункта 3 Методики, выявлен в муниципальных правовых актах, регулирующих вопросы прохождения муниципальной службы, а также в актах об утверждении административных регламентов осуществления муниципальных услуг.

Примерами таких муниципальных правовых актов являются:

решение Совета депутатов муниципального образования села Белые Копани Апанасенковского района Ставропольского края от 02 июля 2012г. № 313 «Об утверждении положения о муниципальной службе муниципального образования села Белые Копани Апанасенковского района Ставропольского края»;

решение Совета депутатов муниципального образования села Киевка Апанасенковского района Ставропольского края от 14. августа 2012г. № 108 «Об утверждении Порядка применения к муниципальным служащим муници-

пального образования села Киевка Апанасенковского района Ставропольского края, взысканий за коррупционные правонарушения»;

постановление администрации муниципального образования Дербетовского сельсовета Апанасенковского района Ставропольского края от 28 октября 2015г. № 107-п «Об утверждении положения «О порядке применения к муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы в администрации муниципального образования Дербетовского сельсовета Апанасенковского района Ставропольского края, взысканий за коррупционные правонарушения»;

постановление администрации муниципального образования Зункарского сельсовета Нефтекумского района Ставропольского края от 21 ноября 2014г. № 71 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка»;

постановление администрации муниципального образования Зункарского сельсовета Нефтекумского района Ставропольского края от 18 декабря 2013г. № 99 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования Зункарского сельсовета Нефтекумского района Ставропольского края».

6. Коррупционный фактор – нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, определенный подпунктом «и» пункта 3 Методики, выявлены в следующих проектах муниципальных правовых актов:

проект решения Совета города Изобильного Изобильненского района Ставропольского края «О внесении изменений в Порядок проведения конкурса на замещение должности главы Администрации города Изобильного Изобильненского района Ставропольского края, утвержденный решением Совета города Изобильного от 28 июня 2013 г. № 94»;

проект решения Совета депутатов Минераловодского городского округа «Об утверждении Кодекса депутатской этики и поведения депутатов Минераловодского городского округа».

7. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудно-выполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, определенные подпунктами «а» и «в» пункта 4 Методики, выявлены в следующих муниципальных правовых актах, проектах муниципальных правовых актов:

постановление администрации Шпаковского муниципального района от 04 декабря 2014г. № 1046 «Об утверждении порядка комплектования образовательных организаций, реализующих основную программу дошкольного образования в Шпаковском муниципальном районе»;

постановление администрации муниципального образования села Бешпагир Грачевского района Ставропольского края от 16 августа 2013г. № 108 «О внесении изменений и дополнений в постановление администрации муниципального образования села Бешпагир Грачевского района Ставропольского края» от 22 мая 2012г. № 49 «Об утверждении административных регламентов предоставления муниципальных услуг на территории муниципального образования села Бешпагир Грачевского района Ставропольского края»;

постановление администрации Труновского муниципального района от 16 декабря 2014г. № 558-п «Об установлении размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, посещающими муниципальные дошкольные образовательные учреждения Труновского муниципального района Ставропольского края»;

постановление администрации муниципального образования Краснозоролинского сельсовета Новоалександровского района Ставропольского края от 04 октября 2013г. № 83 «Об утверждении Административного регламента «Подготовка, утверждение и выдача градостроительного плана земельного участка на территории муниципального образования Краснозоролинского сельсовета Новоалександровского района Ставропольского края»;

постановление администрации муниципального образования Присадового сельсовета Новоалександровского района Ставропольского края от 02 октября 2013г. № 88 «Об утверждении Административного регламента «Подготовка, утверждение и выдача градостроительного плана земельного участка на территории муниципального образования Горьковского сельсовета Новоалександровского района Ставропольского края»;

проект постановления администрации Крутойярского сельсовета Георгиевского муниципального района Ставропольского края «Об утверждении Порядка выбора земельного участка для предоставления в аренду гражданину, имеющему трех и более детей, для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства и согласования данного выбора с гражданином, имеющим трех и более детей».

Обзорный анализ коррупциогенных факторов выявил необходимость совершенствования органами местного самоуправления порядка организации антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, проектов муниципальных правовых актов.

Учитывая содержание и характер выявленных в муниципальных правовых актах, проектах муниципальных правовых актов коррупциогенных факторов, органам местного самоуправления рекомендуется при подготовке проектов муниципальных правовых актов обращать особое внимание на:

принятие муниципальных правовых актов в рамках компетенции органов местного самоуправления;

целесообразность и законность определения полномочий органа местного самоуправления при помощи формулировок «вправе», «может», «возможно»,

«допускается» и других синонимов, характеризующих меру дозволенного поведения;

установление сроков принятия решения (совершения действия) органами местного самоуправления;

регламентацию условий (оснований) принятия решения (совершения действия) органами местного самоуправления;

законность установления особого порядка реализации (исключений из общего правила) тех или иных прав для граждан и организаций;

наличие дублирующих полномочий органов местного самоуправления (их должностных лиц);

использование в муниципальных правовых актах бланкетных и отсылочных норм;

достаточность административных процедур, устанавливаемых в муниципальных правовых актах;

использование в муниципальных правовых актах неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера;

соблюдение юридико-технических требований к оформлению правовых актов, том числе с использованием Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, разработанными Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации, рекомендованные к применению распоряжением Губернатора Ставропольского края от 24 августа 2006 г. № 683-р «О некоторых мерах по соблюдению юридико-технических требований к оформлению законопроектов».

В рамках оказания методической помощи органам местного самоуправления при организации антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, проектов муниципальных правовых актов, правовым управлением разработана презентация «Нормативно-правовые основания для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Методика проведения экспертизы», приведенная в приложении № 1 к Методическим рекомендациям, рекомендуемая для использования в работе.

При организации антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов органам местного самоуправления рекомендуется руководствоваться перечнем нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Ставропольского края, литературы, регламентирующим вопросы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), приведенном в приложении № 2 к Методическим рекомендациям.


31.10.2016


31.10.16


31.10.2016

Приложение 1

к Методическим рекомендациям
по проведению органами местного
самоуправления муниципальных образований
Ставропольского края
антикоррупционной экспертизы муниципальных
нормативных правовых актов
и их проектов

Нормативно-правовые основания для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Методика проведения экспертизы

Октябрь 2016 года

Мониторинг правоприменения

Оценка регулирующего
воздействия

Инкорпорация

Антикоррупционная, юридическая
экспертиза

Общественное обсуждение

Правила юридической техники

Планирование



Прокуратура Российской Федерации

Министерство юстиции Российской Федерации

Органы государственной власти и
органы местного самоуправления, организации, их должностные лица

Институты гражданского общества и граждане
(независимая антикоррупционная экспертиза НПА)



обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА

оценка НПА во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами

обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы НПА (проектов НПА)

компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу НПА (проектов НПА);

сотрудничество органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества



1. Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденный Указом Президента РФ 01 апреля 2016 г. № 147
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»
3. Федеральный закон от 07.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»
4. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»)
5. Приказ Минюста России от 31.03.2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность»
6. Приказ Минюста РФ от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» и др.



1. Закон Ставропольского края от 04 мая 2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае»
2. Закон Ставропольского края от 24 июня 2002 г. N 24-кз «О порядке принятия законов Ставропольского края»
3. Постановление Губернатора Ставропольского края от 26.04.2010 г. № 169 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы действующего закона Ставропольского края в органах исполнительной власти Ставропольского края»
4. Постановление Правительства Ставропольского края от 14.07.2010 г. № 216-п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов исполнительными органами государственной власти Ставропольского края и аппаратом Правительства Ставропольского края»
5. Распоряжение Губернатора Ставропольского края от 21 июня 2010 г. № 424-р «О направлении в прокуратуру Ставропольского края нормативных правовых актов»
6. План мониторинга применения законов Ставропольского края на 2016 год, утвержденный распоряжением Губернатора Ставропольского края от 23 сентября 2015 г. № 539-р
7. План мониторинга применения нормативных правовых актов Губернатора Ставропольского края, нормативных правовых актов Правительства Ставропольского края на 2016 год, утв. распоряжением Губернатора Ставропольского края от 23 сентября 2015 г. № 540-р



1. **Порядок проведения** антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов
2. Порядок организации в установленной сфере деятельности мониторинга правоприменения в отношении законов СК и НПА Губернатора СК и Правительства СК
3. Ежегодный план мониторинга нормативных правовых актов соответствующего органа исполнительной власти края
4. Порядок и в сроки направления принятых НПА в прокуратуру СК



1. **Порядок проведения** антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов
2. **План проведения** антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов



1. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»
2. Постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»
3. Постановление Губернатора Ставропольского края от 05 августа 2011 г. № 569 «Об организации мониторинга правоприменения в Ставропольском крае»
4. Правовой акт об организации в установленной сфере деятельности мониторинга правоприменения в отношении законов СК и нормативных правовых актов Губернатора СК и Правительства СК, ведомственных НПА
5. Предложения в проект плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации – ежегодно до 01 апреля в государственно-правовое управление

1. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 N вн2-18/490, рекомендованы распоряжением Губернатора СК от 24.08.2006 N 683-р)
2. «Методические рекомендации. «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 N 34)
3. Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 N 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»
4. Рекомендации по вопросам организации деятельности по мониторингу правоприменения, сбора информации и привлечения лиц и организаций к процессу мониторинга правоприменения (для федеральных органов исполнительной власти) (разработаны Минюстом России)



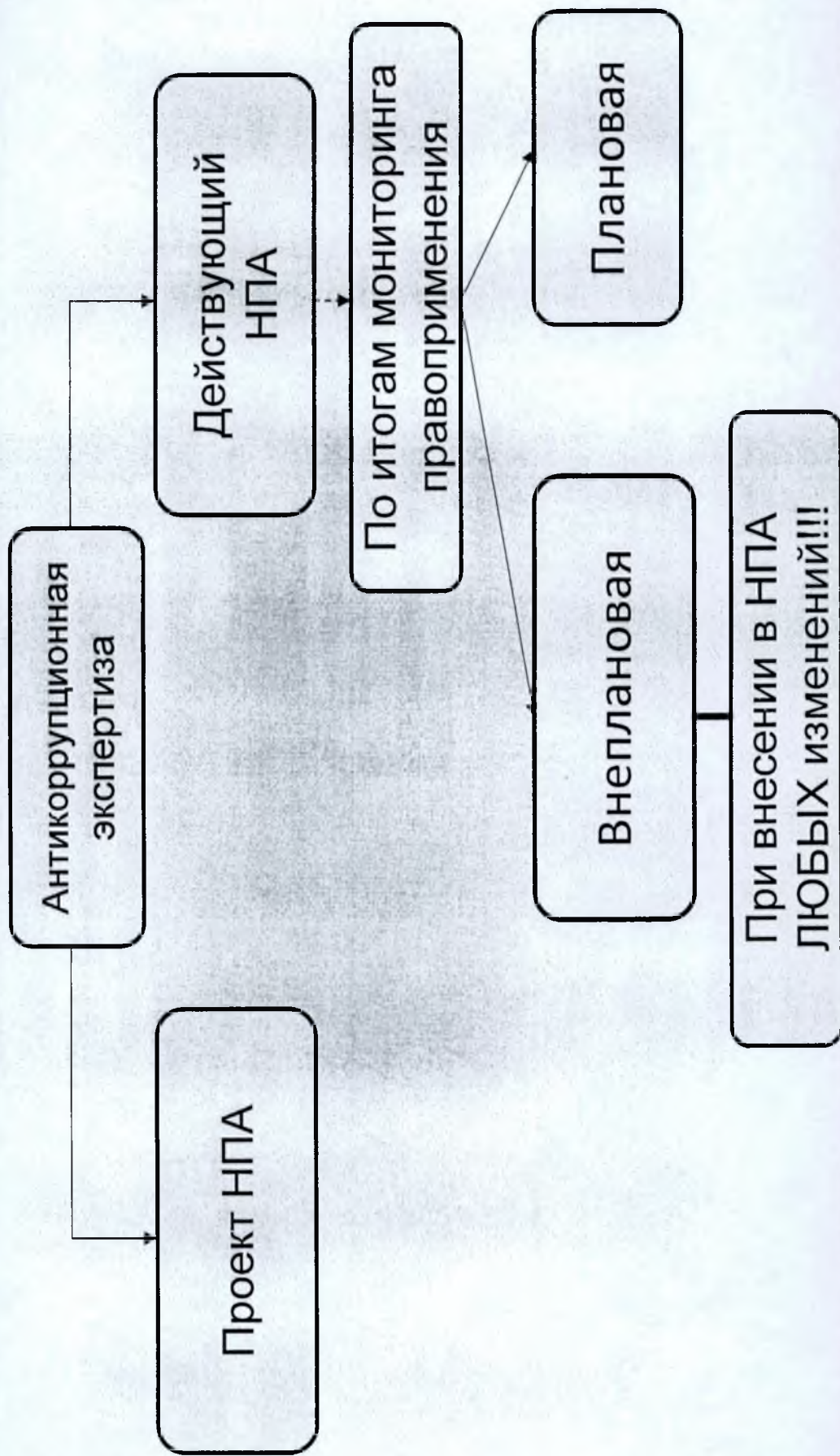
Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»):

издание НПА в установленном порядке **управомоченным** органом местного самоуправления или должностным лицом

наличие в НПА правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц,

рассчитанных на **неоднократное применение**, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений





- 1) Перечень наиболее типичных коррупционных факторов
- 2) Описание этих факторов
- 3) Рекомендации по обнаружению факторов (рамочно)
- 4) Описание возможных коррупционных действий и последствий



I. Установление необоснованно широких пределов усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из общих правил

1. Широта дискреционных полномочий;
2. Определение компетенции по формуле «вправе»;
3. Выборочное изменение объема прав;
4. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
5. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
7. Отсутствие или неполнота административных процедур;
8. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур;
9. Нормативные коллизии

II. Установление неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям

1. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
2. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
3. Юридикологическая неопределенность.

1. Установление необоснованно широких пределов усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из общих правил

I. Широта дискреционных полномочий:

- 1. Сроки принятия решения**
- 2. Условия (основания) принятия решения**
- 3. Учет параллельных полномочий**

2. Определение компетенции по формуле «вправе»

Использование слов (словосочетаний):

вправе;
может;
как правило

Исключение – случаи, когда правоприменителю действительно необходимо дать возможность воспользоваться (невоспользоваться) нормой

(например, самостоятельно предоставить документы, которые могут быть запрошены ОИВ в рамках межведомственного взаимодействия)

3. Выборочное изменение объема прав

возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)

4. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
(«... в установленном порядке...»)
5. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции
6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в
отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
Статья 13 Закона СК «О Правительстве СК» Правительство СК осуществляет
нормативно-правовое регулирование по вопросам, отнесенным федеральным
законодательством к компетенции органов государственной власти субъектов РФ и
не урегулированным законами СК, если иное не установлено федеральным
законодательством или законодательством СК.
7. Отсутствие или неполнота административных процедур;
8. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур;



9. Нормативные коллизии

- а) **содержательные** (конкуренция общей и специальной нормы)
- б) **темпоральные** (временные) (конкуренция норм НПА, принятых в разные сроки)
НО!!!:
статья 54 Конституции РФ (закон, устанавливающий или отягчающий ответственность обратной силы не имеет)
Статья 11 Устава (Основного Закона) Ставропольского края (НПА, ухудшающие положение граждан и юрлиц обратной силы не имеют)
- в) **пространственные** (конкуренция норм федерального и регионального законодательства)
по вопросам совместного ведения
по вопросам исключительного ведения
- г) **иерархические** (коллизия между НПА разной юридической силы)



II. Установление неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям

1. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права

Например:

- а) открытый перечень оснований для отказа;
- б) наличие отсылок к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера,
- в) наличие «размытых», субъективно-оценочных оснований отказа (представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).



2. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
3. Юридикто-лингвистическая неопределенность.



Несоблюдение (нарушение) порядка принятия НПА органа исполнительной власти

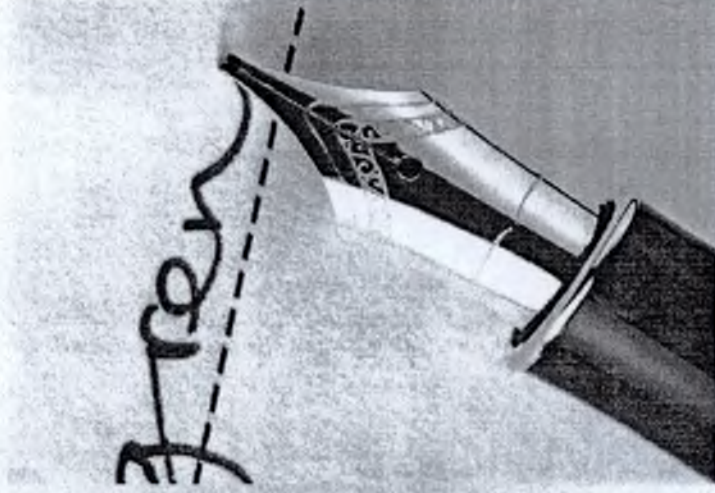
Принятие НПА без:

- 1) обязательного согласования (визы) другого ОИВ;
- 2) обязательной государственной экологической экспертизы, когда она необходима по закону (ст.11 ФЗ об экологической экспертизе);
- 3) учета мнения профсоюзов в установленных законом случаях (ст.11 ФЗ о профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности);
- 4) издание одностороннего акта вместо совместного;
- 5) нарушение внутреннего порядка принятия (например, отсутствие визы юридической службы);
- 6) нарушение сроков принятия НПА и его государственной регистрации;
- 7) нарушение порядка принятия (несоблюдение процедуры общественного обсуждения, оценки регулирующего воздействия и т.п.);
- 8) нарушение порядка вступления в силу НПА.

**Форма заключения –
Приказ Минюста России от
21.10.2011 № 363**

В Заключении независимой антикоррупционной экспертизы нпа должны быть указаны выявленные коррупциогенные факторы и **предложены способы их устранения**

Заключение носит **рекомендательный** характер и подлежит обязательному рассмотрению в срок **30 дней** со дня получения. Независимому эксперту направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.



в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Требование прокурора подлежит обязательному рассмотрению **не позднее чем в десятидневный срок** со дня поступления требования.

Требование прокурора об изменении НПА может быть обжаловано, в установленном порядке, вышестоящему прокурору.

в заключении (Минюст РФ, органы власти и организации при проведении правовой экспертизы)

Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом.



Handwritten signature or mark

Приложение 2
к Методическим рекомендациям по
проведению органами местного
самоуправления муниципальных
образований Ставропольского края
антикоррупционной экспертизы
муниципальных нормативных
правовых актов и их проектов

Перечень нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Ставропольского края, регламентирующий вопросы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и литературы, рекомендуемой к применению при проведении антикоррупционной экспертизы

1. Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации 01 апреля 2016 г. № 147.
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
3. Федеральный закон от 07 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).
5. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».
6. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований».
7. Закон Ставропольского края от 04 мая 2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае».
8. Закон Ставропольского края от 24 июня 2002 г. № 24-кз «О порядке принятия законов Ставропольского края».
9. Постановление Губернатора Ставропольского края от 26 апреля 2010

- г. № 169 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы действующего закона Ставропольского края в органах исполнительной власти Ставропольского края».
10. Постановление Правительства Ставропольского края от 14 июля 2010 г. № 216-п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов исполнительными органами государственной власти Ставропольского края и аппаратом Правительства Ставропольского края».
 11. Распоряжение Губернатора Ставропольского края от 21 июня 2010 г. № 424-р «О направлении в прокуратуру Ставропольского края нормативных правовых актов».
 12. План мониторинга применения законов Ставропольского края на 2016 год, утвержденный распоряжением Губернатора Ставропольского края от 23 сентября 2015 г. № 539-р.
 13. План мониторинга применения нормативных правовых актов Губернатора Ставропольского края, нормативных правовых актов Правительства Ставропольского края на 2016 год, утвержденный распоряжением Губернатора Ставропольского края от 23 сентября 2015 г. № 540-р.
 14. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн2-18/490, рекомендованы распоряжением Губернатора СК от 24.08.2006 № 683-р).
 15. «Методические рекомендации. «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» (одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 № 34).
 16. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 04 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».
 17. Рекомендации по вопросам организации деятельности по мониторингу правоприменения, сбора информации и привлечения лиц и организаций к процессу мониторинга правоприменения (для федеральных органов исполнительной власти) (разработаны Минюстом России).
 18. Акопджанова М.О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 73 - 76.
 19. Алешкова Н.П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: актуальные проблемы и возможные решения // Муниципальное право. 2013. № 2. С. 31 - 38.
 20. Алешкова Н.П. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов как обязательная часть качественного правотворческого процесса // Российская юстиция. 2012. № 10. С. 23 - 25.

21. Астанин В.В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 5 - 9.
22. Бахтина М.С. Актуальные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры РФ // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 209 - 214.
23. Бахтина М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 107 - 113.
24. Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: Специализированный учебный курс. Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО "Саратовская государственная юридическая академия", 2013. 120 с.
25. Гулягин А.Ю. Проблемные вопросы и практика осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 25 - 28.
26. Дымберова Э.Д. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 62 - 68.
27. Иванов И. Эксперт, от которого ничего не зависит // ЭЖ-Юрист, 2012, № 43, С.13.
28. Казаков В.Н. Факторы, влияющие на эффективность законотворчества // Государственная власть и местное самоуправление, 2013, № 12, с.3-7.
29. Качалов В.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 26 - 29.
30. Качалов В.В. Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства как элемент системы защиты прав граждан от коррупции // Безопасность бизнеса. 2012. № 3. С. 2 - 3.
31. Ковалевский В.И. Перспективы совершенствования методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Современное право. 2011. № 10. С. 30 - 32.
32. Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права, 2012, № 9, с. 60-65.
33. Корякин В.М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 66 - 75.
34. Кочура В.Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 65 - 70.
35. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с.
36. Кудашкин А.В. Требование об изменении нормативного правового ак-

- та: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 2 - 6.
37. Кудашкин А.В. Эффективность проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы) // Законность, 2011, № 5, с. 16-19.
38. Левакин И.В., Шишова Ж.А. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции // Российская юстиция, 2010, № 8, с. 32-35.
39. Маслакова Е.А. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 4. С. 3 - 5.
40. Маркин В.В., Маркин Д.В. Проблемы прокурорского реагирования по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 2. С. 67 - 70.
41. Романова И.С. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 65 - 69.
42. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. К вопросу о форме и содержании заключения эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 10.
43. Рыбак К.Е., Избачков Ю.С. Антикоррупционная экспертиза: оценка внешних условий // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 2. С. 19 - 22.
44. Семенова Е.И. Антикоррупционная экспертиза как полиотраслевой вид юридически значимой деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 52 - 54.
45. Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы реализации // Законность. 2014. № 9. С. 40 - 42.
46. Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 59 - 67.
47. Шаломенцева Е.Г. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, применяемых в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, проблемы правового регулирования // Юридический мир. 2013. № 12. С. 36 - 39.
-

Уссеев
31.10.16