

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ
от 26 апреля 2010 г. N 147-пп
Белгород**

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА
БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 14 ИЮЛЯ 2008 ГОДА N 174-ПП**

В целях совершенствования правовой базы в сфере противодействия коррупции, в соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" правительство Белгородской области постановляет:

Внести следующие изменения в [постановление](#) правительства Белгородской области от 14 июля 2008 года N 174-пп "О порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов области на коррупциогенность":

в [заголовке](#) к тексту постановления слово "нормативных" исключить;

признать утратившим силу [Порядок](#) проведения экспертизы нормативных правовых актов области на коррупциогенность, утвержденный в пункте 1 постановления;

утвердить прилагаемый [Порядок](#) проведения экспертизы правовых актов Белгородской области на коррупциогенность в [пункте 1](#) постановления;

[пункт 3](#) постановления изложить в следующей редакции:

"3. Контроль за исполнением постановления возложить на первого заместителя Губернатора области - руководителя Администрации Губернатора области О.Н.Полухина."

Губернатор Белгородской области
Е.САВЧЕНКО

Утвержден
постановлением
правительства области
от 26 апреля 2010 года N 147-пп

**ПОРЯДОК
ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ БЕЛГОРОДСКОЙ
ОБЛАСТИ НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ**

1. Настоящим Порядком регулируется проведение экспертизы на коррупциогенность проектов правовых актов Белгородской области (далее - правовые акты) в целях выявления в них и последующего устранения коррупциогенных факторов.

Настоящий Порядок может применяться для экспертизы на коррупциогенность ранее принятых законов и иных правовых актов Белгородской области, проводимой по инициативе Губернатора и правительства Белгородской области, руководителей органов исполнительной власти Белгородской области или общественных объединений и организаций, зарегистрированных в установленном порядке на территории Белгородской области.

2. Экспертизе на коррупциогенность подлежат проекты законов Белгородской области, инициированные Губернатором Белгородской области, правительством Белгородской области, а также проекты постановлений, распоряжений Губернатора и правительства области и иных документов, подготовленных в рамках реализации их полномочий, в том числе договоров, соглашений, контрактов.

3. Уполномоченным органом, на который возлагается обязанность проведения указанной экспертизы, является Администрация Губернатора Белгородской области.

Экспертиза может быть также как внутренней (проводимой органами исполнительной власти, государственными органами Белгородской области и их юридическими службами), так и внешней, межведомственной (с привлечением независимых специалистов, экспертов, представителей общественных организаций, органов юстиции (по согласованию)).

По наиболее значимым проектам могут проводиться публичные обсуждения, изучение общественного мнения и другие формы привлечения общественности к оценке проекта на коррупциогенность.

Администрация Губернатора Белгородской области может направлять в Общественную палату Белгородской области, Торгово-промышленную палату Белгородской области социально значимые проекты нормативных правовых актов для проведения их независимой экспертизы.

4. Под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям или решениям в процессе реализации содержащих такие нормы правовых актов.

Под коррупциогенными факторами понимаются положения правовых актов (проектов правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

5. Типичными коррупционными факторами являются:

1) Определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Многие правовые акты определяют компетенцию государственного органа (должностного лица) при помощи формулировок "вправе", "может". Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным. Должностное лицо, государственный служащий получает шанс неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий, это может привести к избирательности при правоприменении, что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

2) Широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы государственной власти обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств.

Сроки принятия решения. 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.

Всегда есть право выбора как минимум из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенная ситуация, когда правовой акт 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 правовой акт органа исполнительной власти.

Не допускается наделение дублирующими, параллельными полномочиями.

3) Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными.

Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа:

а) открытый, то есть неисчерпывающий;

б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других 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);

г) 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) Юридино-лингвистическая коррупциогенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Любой правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. Создает коррупциогенность использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых законодательством Российской Федерации, допускающих различные трактовки. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может искажать смысл положений правовых актов. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

5) Наличие пробела в регулировании.

Пробел может образовываться как в случае уклонения правового акта от регулирования, так и при невключении в его текст превентивных антикоррупционных норм, регулирующих ответственность государственных служащих за правонарушения и порядок осуществления контроля за их деятельностью.

а) Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

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

б) Отсутствие административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

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

в) Отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Осуществление некоторых видов полномочий предполагает присутствие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретение или аренда объекта государственной (муниципальной) собственности). Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным.

Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве "торги" (аукционы и конкурсы), предусмотренных Федеральным [законом](#) от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", способно снизить вероятность субъективного подхода.

Если же в правовом акте, которым устанавливается конкурсная процедура, наличествуют другие коррупционные факторы, их действие может только усилиться.

г) Отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных гражданских служащих или муниципальных служащих, руководителей государственных учреждений и предприятий.

В необходимых случаях проект правового акта в целях снижения коррупциогенности должен содержать специальные ограничения и запреты для субъектов правоприменения.

Например, запрет государственным гражданским и муниципальным служащим осуществлять от имени государства (муниципального образования) деятельность, связанную с имущественными, финансовыми отношениями.

При этом установление запретов (ограничений в правах) должно производиться нормами закона; подзаконный акт может лишь конкретизировать законодательно установленные запреты и ограничения.

д) Отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) - отсутствие норм о юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений.

Если в проекте содержатся предписания, устанавливающие обязанности должностных лиц, государственных гражданских или муниципальных служащих, руководителей государственных учреждений и предприятий, то в нем должны быть указаны санкции за их неисполнение (при условии, что такие санкции отсутствуют в действующем законодательстве). Если же соответствующие санкции или вид ответственности (уголовная, административная, гражданско-правовая, иная, предусмотренная действующим законодательством) предусмотрены законодательными актами, в проекте необходимо отразить это обстоятельство.

Вид ответственности должен быть установлен с учетом статуса субъекта правоприменения, содержания запретов и ограничений в его деятельности, а также тяжести служебного проступка. Основания ответственности должны быть четко сформулированы.

6) Ложные цели и приоритеты.

Для констатации наличия этого фактора эксперту необходимо прибегнуть к системному подходу и оценить не отдельные нормы анализируемого правового акта, а весь его текст и назначение с точки зрения поставленных целей и приоритетов. Истинные цели принятия правового акта могут быть неочевидны или отличаться от продекларированных.

7) Коллизии правовых актов.

Коллизия - столкновение противоположных интересов. В правовом аспекте имеется в виду расхождение, противоречие между различными правовыми актами и судебными решениями. Это противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти и органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Внутренние противоречия правового акта органа исполнительной власти - это противоречие между правовыми актами одного и того же органа исполнительной власти, которые могли быть приняты в разное время по сходным вопросам. Возможно наличие противоречий правовых норм в одном и том же правовом акте.

Для обнаружения названного коррупционного фактора необходим анализ всех правовых актов органа исполнительной власти.

8) Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

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

9) Принятие правового акта органа исполнительной власти за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

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

10) Заполнение законодательных пробелов при помощи правового акта органа исполнительной власти.

Заполнение правового вакуума на федеральном уровне правовым актом Белгородской области.

Пробелы в законодательном регулировании можно устранить путем принятия подзаконного акта.

Для обнаружения данного коррупционного фактора необходимо изучить правовое регулирование вопроса и оценить его полноту.

11) "Навязанная" коррупциогенность.

Правовой акт (договор, контракт, соглашение) 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 правовом акте, не обозначив критериев и условий подзаконного регулирования.

12) Формально-техническая коррупциогенность.

Несоблюдение требований о порядке подготовки, визирования представителями юридических служб и руководителем разработчика, о регистрации проекта правового акта, требований о форме (виде) правового акта.

13) Нарушение баланса интересов.

Для нейтрализации коррупциогенности подобного рода рекомендуется при обсуждении и разработке правового акта привлекать как можно более широкий круг заинтересованных лиц и экспертов - представителей общественных организаций, объединений предпринимателей, работодателей, профсоюзов, саморегулируемых организаций и прочих. Для обнаружения данного фактора необходимо тщательно проанализировать положения правового акта, в которых характеризуется цель его принятия и решаемые задачи. Например, если анализ проекта правового акта свидетельствует о том, что в результате его принятия выигрывает только одна группа субъектов гражданских правоотношений (например, страховые организации, крупный бизнес), сама разработка проекта могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц.

14) Наличие одинаковых полномочий у субъектов правоприменения одного и того же органа власти (организации) без четкого разграничения их компетенции.

Если за принятие того или иного решения отвечают несколько должностных лиц, руководителей одного и того же государственного или муниципального органа, государственного учреждения или предприятия и при этом отсутствует четкое разграничение их компетенции, то, как правило, такое дублирование полномочий создает условия для злоупотребления служебным положением.

С учетом этого снижению коррупциогенности проекта правового акта служит закрепление в нем принципа "одного окна", когда все необходимые согласования для вынесения окончательного решения по заявлению заинтересованного физического или юридического лица служащие государственного или муниципального органа осуществляют самостоятельно.

Если есть возможность в четкой форме сформулировать нормативное предписание, из проекта желательно исключить общие и не вполне определенные формулировки и отсылки к другим правовым актам (например, конкретно указать полномочия служащих, а не подразумевать их или исходить из того, что они аналогичны полномочиям служащих других категорий; четко сформулировать признаки правонарушения, а не просто ограничиться одним его названием).

Наличие неконкретных правовых отсылок позволяет субъектам правоприменения действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Кроме того, коррупциогенность образуется, если имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме либо к еще не принятым законам или иным правовым актам.

6. Срок проведения экспертизы не должен превышать 10 рабочих дней.

В случае наличия необходимости направления запросов и получения дополнительных материалов и информации у заинтересованных в экспертизе структурных подразделений и должностных лиц срок проведения экспертизы может быть увеличен до 30 рабочих дней.

7. При подготовке проекта правового акта его разработчики должны стремиться к недопущению включения в текст проекта норм, содержащих коррупционные факторы. Отсутствие в разрабатываемом проекте правового акта коррупционных факторов обеспечивают руководители органов исполнительной власти, государственных органов Белгородской области, их подготовившие, и их юридические службы.

Экспертизу на коррупционность должны проходить все проекты правовых актов, указанных в [пункте 2](#) настоящего порядка.

Одновременно с проектом правового акта на экспертизу разработчиком представляются:

- вывод юридической службы разработчика проекта правового акта об отсутствии (наличии) в проекте правового акта коррупционных факторов;

- имеющиеся результаты независимой экспертизы на коррупционность.

8. Экспертизе подлежит каждое положение проекта правового акта.

Результат экспертизы, проведенной Администрацией Губернатора Белгородской области, оформляется в виде заключения, в котором отражаются следующие сведения:

- дата подготовки заключения, а также данные должностных лиц, проводивших экспертизу;

- реквизиты проекта правового акта (проекта), представленного на экспертизу, в том числе заголовков к тексту проекта;

- выводы о наличии или отсутствии в анализируемом акте (проекте акта) норм и положений, содержащих коррупционные факторы;

- конкретные положения акта (проекта акта), содержащие коррупционные факторы, с указанием всех выявленных в них;

- выявленные при проведении экспертизы на коррупционность положения, не относящиеся в соответствии с настоящим Порядком к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявлений коррупции.

В случае выявления в проекте правового акта коррупционных факторов он вместе с заключением в трехдневный срок возвращается разработчику для внесения изменений с целью устранения коррупционных норм.

При отсутствии в проекте коррупционных факторов визирование осуществляется без подготовки заключения.

Результаты проведенных экспертиз подлежат ежемесячному обязательному опубликованию на официальном сайте Губернатора и правительства Белгородской области.

Доработанный проект представляется для проведения повторной экспертизы в соответствии с настоящим Порядком.

К проекту правового акта, вносимому разработчиками на рассмотрение Губернатора области или правительства Белгородской области, прилагаются все поступившие экспертные заключения, составленные по итогам независимой экспертизы на коррупционность.
