

**СОГЛАСОВАНО**

Педагогическим советом  
техникума  
Протокол № 4 от 13.05. 2016  
года

**УТВЕРЖДЕНО**

приказом и.о. директора  
ГАПОУ ЛО «Тихвинский  
промышленно-технологический  
техникум им. Е.И. Лебедева»  
№ 07 от « 23 » мая 2016 г.



**ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ ЛОКАЛЬНЫХ АКТОВ**

**ГАПОУ ЛО « Тихвинский промышленно-технологический  
техникум им. Е.И. Лебедева»**

**Тихвин  
2016 год**

## ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ ЛОКАЛЬНЫХ АКТОВ

### ГАПОУ ЛО «Тихвинский промышленно-технологический техникум им. Е.И. Лебедева»

#### 1. Общие положения

1.1. Настоящим Положением о порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых ГАПОУ ЛО «Тихвинский промышленно-технологический техникум им. Е.И. Лебедева» (далее Техникум) устанавливается порядок проведения экспертизы проектов, приказов, распоряжений руководителя и заместителей руководителя Техникума, локальных актов, протоколов общего собрания, совета техникума, Педагогического совета, актов, решений конфликтных комиссий, аттестационных комиссий (далее по тексту – локальные акты), а также порядок составления и направления заключений о коррупциогенности проектов нормативных правовых актов.

1.2. Под экспертизой проектов локальных актов на коррупциогенность (далее - антикоррупционная экспертиза) понимается деятельность антикоррупционной комиссии,

направленная на выявление в текстах проектов нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, оценку степени их коррупциогенности и выработку рекомендаций по их ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных рисков.

1.3. Под коррупциогенностью проектов локальных актов понимается наличие в них коррупционных факторов.

1.4. Под коррупционным фактором понимается нормативно-правовая конструкция (отдельное нормативное предписание или совокупность нормативных предписаний), которая сама по себе или во взаимосвязи с иными нормативными положениями либо управленческими обыкновениями дает риск совершения субъектами, реализующими нормативные предписания, коррупционных действий (коррупционные риски).

1.5. Под коррупционными действиями понимаются действия лиц, работающих в ГАПОУ ЛО «Тихвинский промышленно-технологический техникум им. Е.И. Лебедева», направленные на незаконное получение денежного вознаграждения, имущества, имущественных благ с использованием должностных/служебных полномочий, злоупотреблением должностными полномочиями, халатность, превышение должностных полномочий, посредничество во взяточничестве, провокация взятки, служебный подлог, нецелевое, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, мошенничество,

нецелевое использование бюджетных средств, а равно действия граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - граждане) и организаций, направленные на противоправные действия, влекущие ответственность, предусмотренную Федеральными законами РФ.

1.6. Антикоррупционная экспертиза проводится в целях выявления содержащихся в проектах

параграфов, разделах, содержании локальных актов, способствующих созданию условий для возникновения коррупционных факторов, имеющих отношение к рассматриваемым проектам, разработки рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

1.7. Антикоррупционная экспертиза проводится на основе следующих принципов:

1) приоритет защиты прав и законных интересов человека и гражданина в деятельности

Техникума;

2) соблюдение баланса защиты прав и свобод граждан и эффективности деятельности

работников Техникума;

- 3) объективность, мотивированность и законность экспертных заключений;
  - 4) обеспечение гласности и доступности информации в деятельности Техникума
2. Проведение антикоррупционной экспертизы проектов локальных актов

2.1. Антикоррупционную экспертизу проектов локальных актов проводит соответствующая антикоррупционная комиссия (далее по тексту – Комиссия) по проведению экспертизы локальных актов на коррупциогенность, состав которой формируется на Совете Техникума и закрепляется распоряжением руководителя Техникума. В своей деятельности Комиссия руководствуется Конституцией РФ, ФЗ от 25.12.2008 г. No 273 –ФЗ «О противодействии коррупции», Уставом Техникума, условиями настоящего Положения, а также действующим законодательством РФ и иными локальными актами, регулирующие проверяемую Комиссией отрасль Техникума.

2.2. Антикоррупционной экспертизе подлежат:

1) проекты приказов, распоряжений администрации Техникума, затрагивающие права, свободы и обязанности работников Техникума, обучающихся в Техникуме, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в Техникуме,

законные интересы Техникума, как юридического лица;

2) проекты протоколов, решений Общего собрания, Совета Техникума, Педагогического совета;

3) проекты локальных актов, рассчитанных на многократное применение, регулирующие образовательные отношения, регламентирующие правила поведения общего характера и имеющие общеобязательное исполнение для сотрудников Техникума и обучающихся в Техникуме;

4) проекты локальных актов, период применения которых имеет временной отрезок;

5) проекты локальных актов, рассчитанных на многократное применение, регулирующие текущую деятельность Техникума, а также регулирующие трудовые, материальные

взаимоотношения с работниками Техникума.

2.3. В случае внесения концептуальных изменений в локальные акты, которые ранее были предметом антикоррупционной экспертизы, в отношении этих изменений должна

быть проведена повторная антикоррупционная экспертиза.

2.4. Антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Методикой проведения экспертизы локальных актов Техникума (Приложение No 1)

2.5. Антикоррупционная экспертиза проектов локальных актов проводится в течение 10 (десяти) рабочих дня с даты регистрации заявления о необходимости антикоррупционной экспертизы.

В случае, если на экспертизу поступило более одного

локального акта (проектов локальных актов) сроки проведения экспертизы увеличиваются

на 10 (десять) рабочих дней на каждый локальный акт, требуемый экспертизы.

2.6. Комиссия, проводящая антикоррупционную экспертизу проекта локального акта, обязана установить наличие или отсутствие всех предусмотренных Методикой

коррупционных факторов в зависимости от вида проекта локального акта, направленного

на экспертизу, характера регулируемых данным проектом отношений, иных обязательств,

предусмотренных Методикой.

Комиссия в соответствии с Методикой самостоятельно выбирает критерии оценки степени коррупционности проекта локального акта, указывая на избранные им критерии в своем заключении.

2.7. В случае необходимости анализа иных локальных актов Комиссия вправе запросить у органа самоуправления Техникума, принявшего решение о направлении проекта локального акта на антикоррупционную экспертизу, дополнительные материалы или информацию о локальном акте

3. Подготовка заключения о результатах проведенной антикоррупционной экспертизы проекта локального акта

3.1. По результатам проведения антикоррупционной экспертизы проекта локального акта, при выявлении в тексте коррупционных факторов, Комиссией составляется письменное заключение о коррупциогенности проекта локального акта (далее -Заключение). В случае если при проведении антикоррупционной экспертизы проекта локального акта в тексте проекта коррупционных факторов не выявлено, Заключение не составляется, а председателем Комиссии, при согласовании проекта

локального акта, в листе согласования ставится отметка "Экспертиза на коррупциогенность проведена. Коррупционных факторов не выявлено".

3.2. В случае выявления в тексте проекта локального акта коррупциогенных факторов в

Заключении, подготавливаемом Комиссией, должен содержаться вывод о степени коррупционности проекта локального акта и использованных способах ее оценки.

3.3. В Заключении отражаются следующие сведения:

1) дата и место подготовки заключения, данные о Комиссии, проводящей экспертизу;

2) основание для проведения антикоррупционной экспертизы;

3) сведения о проекте локального акта, предоставленного на экспертизу;

4) перечень выявленных коррупционных факторов с указанием их признаков и соответствующих частей (пунктов, подпунктов, абзацев) проекта локального акта, в

которых эти факторы выявлены;

5) оценка степени коррупционности каждого фактора в отдельности и проекта локального

акта в целом;

6) предложения о способах ликвидации или нейтрализации коррупционных факторов.

3.4. Выводы

Заключения должны соответствовать его исследовательской части.

3.5. В случае выявления в проекте локального акта коррупционных факторов, устранение которых из текста проекта локального акта невозможно или нецелесообразно, Комиссия должна это обосновать в отношении каждого фактора в отдельности и предложить возможные способы нейтрализации коррупционных рисков.

3.6. При обосновании коррупциогенности отдельных норм проекта локального акта

допускается использование данных действующего законодательства РФ, а также материалов судебной и административной практики.

3.7. Заключение оформляется письменно за подписью председателя и членов Комиссии

и закрепляется печатью.

4. Направление экспертного заключения

4.1. Заключение о коррупциогенности проекта локального акта направляется в орган,

разработавший проект локального акта.

4.2. Специалист Техникума или орган самоуправления Техникума, разработавший проект локального акта, в течение 10 (десяти)

рабочих дней со дня получения Заключения обязан принять меры по устранению коррупциогенных факторов и повторно внести проект локального акта на экспертизу

## 5. Методика проведения антикоррупционной экспертизы

Вне зависимости от того, имеется ли в качестве предмета экспертизы уже действующий нормативный акт либо только его проект, полезно осуществить первичную оценку коррупционного потенциала данного акта, то есть оценить возможную практику его реализации. Ситуация, сложившаяся в сфере противодействия коррупции,

свидетельствует о том, что антикоррупционная экспертиза наиболее актуальна в отношении тех нормативных правовых актов, которые регулируют административные, контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные и другие полномочия органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий. Начальным этапом экспертизы является идентификация общественных отношений повышенного коррупционного риска. Приоритетной антикоррупционной оценке должны подлежать нормативные правовые акты, которые связаны со следующими обстоятельствами:

- а) принятие должностными лицами решений о перераспределении материально-финансовых ресурсов, в том числе в условиях конкурсных процедур;
- б) принятие должностными лицами решений о выдаче или невыдаче разрешений, лицензий и других разрешительных документов;
- в) принятие должностными лицами решений о наложении штрафных или иных санкций в результате проведения контрольных мероприятий;
- г) принятие конечного решения представителем власти в отношении гражданина в отсутствие какого-либо внешнего контроля;
- д) необходимость множественного согласования решения органа власти, получения множества виз и др.

В дальнейшем при осуществлении экспертной работы следует

тщательно ознакомиться с содержанием нормативного правового акта и оценить его в целом в системе правового регулирования общественных отношений данного типа и уровня. В ходе экспертизы на этом этапе необходимо оценить:

-целесообразность и обоснованность принятия акта;

-соответствие предложенных актом регулятивных механизмов декларируемым целям его принятия;

-социально-политические и социально-экономические последствия его принятия;

-другие обстоятельства, отражающие характер возможного изменения общественных отношений в связи со вступлением данного акта в силу.

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 органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

Существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения муниципального служащего или должностного лица (далее –служащий). К таким сегментам, прежде всего, относятся:

- 1)сроки принятия решения.

При применении формулы «в течение» или «не позднее», нередко

бывает трудно точно определить срок, в который служащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия.

Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии срока.

- 2) условия (основания) принятия решения.

У служащего всегда есть право выбора, как минимум, из двух

вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенна ситуация, когда нормативный правовой акт предоставляет

несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения.

3) параллельные полномочия.

Нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных муниципальных служащих в рамках одного или различных органов местного самоуправления, а также ответственность нескольких муниципальных служащих за одно и то же решение, порождают коррупциогенность. Оценка избыточности усмотрения служащего в каждом конкретном случае связана с оценкой эффективности управленческого процесса – эксперт оценивает,

действительно ли необходимы все предусмотренные в нормативном правовом акте согласования (визы), не концентрируется ли бесконтрольное принятие решения в одних руках и т.д. Понизить коррупциогенность способно закрепление принципа «одного

окна» - когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный орган местного самоуправления, а не заявитель.

б) определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

Наличие этого коррупциогенного фактора фактически означает, что должностные лица уполномоченного органа могут принять или не принять решение о реализации прав граждан или организаций. Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) и даже нормотворческим. В итоге правоприменение может обрести признаки избирательности, что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

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

Данный коррупциогенный фактор имеет разнообразные проявления. Закон и подзаконный акт могут самостоятельно или предоставляя соответствующие полномочия должностному лицу, устанавливать для граждан и организаций запреты и ограничения либо, напротив, делать для них исключения и предоставлять привилегии. Такие изменения объема прав граждан и организаций могут быть необоснованными, если речь идет о

дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах. Само по себе изменение объема прав – один из методов правового регулирования, диктуемый той или иной необходимостью, а потому не может оцениваться с точки зрения коррупциогенности. Проблема в том, что в отношениях власти и граждан запреты и ограничения должны быть обоснованными, адекватными, а льготы и привилегии получаться именно теми, кому они адресованы.

Коррупциогенным может быть само установление того или иного запрета, предоставление органу местного самоуправления или должностному лицу права устанавливать запреты или привилегии (нормативные или индивидуальные). Именно поэтому данный фактор связан с широтой дискреционных полномочий или подзаконного нормотворчества.

Коррупциогенным является любое изменение прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения чиновника. Этот коррупциогенный фактор почти всегда встречается в сочетании с другими – такими как определение компетенции по формуле «вправе», широта дискреционных полномочий, завышенные требования к лицу, юридико-лингвистическая неопределенность.

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

Наличие этого коррупциогенного фактора проявляется в возможности регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами. В некоторых случаях это оправданно, но важно, чтобы границы

такого нормотворчества и его существенные условия определялись при этом законом и статутным актом. В противном случае возможности подзаконного нормотворчества реализуются как широкие дискреционные полномочия со всей присущей им коррупциогенностью.

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 федеральным законам и законам субъектов РФ. Закон, оставляя регулирование отношений органу местного самоуправления, провоцирует его на создание условий, удобных для него самого, а не для граждан и юридических лиц. Среди таких условий часто присутствуют

коррупциогенные нормы. Этот коррупциогенный фактор может быть выявлен в полной степени, когда специалист или эксперт не ограничивается текстом анализируемого нормативного правового акта, но проверяет и подзаконный акт, принятый на его основе. При этом необходимо оценить и содержание, и форму акта.

Кроме того, законодательный акт, как и нормативный правовой акт органа местного самоуправления может предусматривать широкие возможности локального нормотворчества (принятие собственных правовых актов государственными и муниципальными, а также негосударственными организациями). Свобода локального нормотворчества может свидетельствовать о невыполнении органом местного самоуправления собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты. А коррупциогенные локальные акты провоцируют неправомерные действия. Обычно на наличие данного коррупциогенного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта бланкетные нормы.

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

Функционирование органа местного самоуправления 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.). Компетенция некоторых органов может устанавливаться непосредственно в законе.

Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции» - это подзаконное регулирование вопроса, который должен регулироваться либо на уровне закона, либо подзаконными актами других органов. Если такой нормативный правовой акт содержит коррупциогенные нормы, это позволяет должностному лицу, служащему извлекать выгоду из реализации тех полномочий, за которые он ответственности не несет, или же предлагать более быстрые «платные» услуги взамен порядка, установленного другим актом.

Для обнаружения данного коррупциогенного фактора эксперту необходимо проанализировать статутный акт, определяющий компетенцию органа местного самоуправления (закон, положение об органе) в установленной сфере, после чего оценить, насколько принятие анализируемого нормативного правового акта (отдельных его норм) соответствует полномочиям органа. Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции» может сочетаться с другими коррупциогенными факторами, в частности с нормативными коллизиями.

е) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; Коррупциогенность нормативного правового акта повышается, если нет четкого порядка принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др.

Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры).

Таким образом, упорядочить осуществление полномочий органами 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.

ж) отказ от конкурсных (аукционных) процедур -закрепление административного порядка предоставления права (блага).Осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает наличие 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 должностного лица. 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 – аукционной (конкурсной) комиссией.

Наименьшая степень коррупциогенности присуща открытым аукционам. Конкурсная же процедура более подвержена коррупциогенному влиянию, особенно при формулировании условий конкурса.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

-наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права,

-установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

Этот коррупциогенный фактор проявляется, чаще всего, при реализации разрешительных и регистрационных полномочий, в частности, в перечнях оснований для отказа

-например, перечень не исчерпывающий или содержит "размытые", субъективно -оценочные формулировки (например, представленные заявителем сведения неполные или не соответствуют действительности).

Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают доступный для субъекта уровень, 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.

Единственный совет специалисту и эксперту, который можно дать в этом случае: не стоит опасаться, что в качестве коррупциогенной будет представлена норма, которая при последующей оценке не окажется таковой. В данном случае излишняя придирчивость не повредит.

Как правило, обнаружить данный коррупциогенный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе перечня документов, подача которых



в орган власти необходима для реализации права, оснований для совершения (отказа в совершении) действий органом местного самоуправления.

Коррупциогенность присутствует, если такой перечень:

- открытый, то есть не исчерпывающий;

- содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;

- содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме

е). В последнем случае коррупциогенность можно снизить, если механизм проверки действительности сведений заранее известен и очевиден для заявителя (например, в нормативном правовом акте установлено, что представленные сведения проверяются в течение определенного времени путем запросов информации из государственных органов

- налоговой инспекции, милиции и пр.).

- злоупотребление правом заявителя органами местного самоуправления (их должностными лицами)

- отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

Иногда предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации после вступления в административное правоотношение прикрывает на деле возможности дискреционного поведения служащих.

Очевидно, что административное правоотношение, «запуск» той или иной административной процедуры, налагают взаимные права и обязанности на обе стороны – орган местного самоуправления и заявителя. Эти права и обязанности должны быть закреплены в правовой норме.

- юридико-лингвистическая неопределенность

- употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

При разработке проекта нормативного правового акта разработчик должен исключать употребления слов и выражений с неясным содержанием.

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка.

Перед экспертом (специалистом) не ставится задача проведения лингвистической экспертизы, он должен оценить качество норм в части, связанной с возможными коррупциогенными проявлениями.

Создает 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 искажать 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 служащему варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы, то есть расширяет его дискреционные полномочия. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

Следует отметить, поиск коррупциогенных факторов должен быть не основным, а дополнительным способом антикоррупционной экспертной работы с нормативными правовыми актами. Основой же для успешной и эффективной деятельности по очищению проектов актов от коррупциогенных факторов является грамотный функциональный и юридический анализ нормативного правового акта