ФЕДЕРАЛЬНАЯ МИГРАЦИОННАЯ СЛУЖБА

ПРИКАЗ

от 22 января 2009 г. N 3

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ

АКТОВ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЕ

НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ

Во исполнение Плана Федеральной миграционной службы противодействия коррупции на 2008 - 2010 года, утвержденного 26 августа 2008 г., приказываю:

1. Утвердить Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность (далее - Методические рекомендации) согласно приложению.

2. Рекомендовать заместителям директора ФМС России и начальникам структурных подразделений центрального аппарата ФМС России в своей деятельности руководствоваться Методическими рекомендациями.

Директор

генерал-полковник милиции

К.О.РОМОДАНОВСКИЙ

Приложение

к Приказу ФМС России

от 22.01.2009 N 3

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ

АКТОВ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЕ

НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящие Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов, подготовленных в Федеральной миграционной службе, а также поступающих в ФМС России для согласования проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность (далее - Методические рекомендации) разработаны в соответствии с Планом Федеральной миграционной службы противодействия коррупции на 2008 - 2010 годы, иными нормативными правовыми актами Федеральной миграционной службы.

2. Для целей Методических рекомендаций используются следующие понятия:

Экспертиза проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате Федеральной миграционной службы (далее - антикоррупционная экспертиза) - деятельность специалиста, проводящего антикоррупционную экспертизу (далее - специалист), направленная на выявление в тексте проекта нормативного правового акта коррупциогенных факторов, оценку степени их коррупциогенности и выработку рекомендаций по ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных рисков.

Коррупциогенность проектов нормативных правовых актов (далее - проектов правовых актов) - наличие в проектах правовых актов одного или нескольких коррупциогенных факторов.

Коррупциогенный фактор - правовая конструкция (отдельное предписание или совокупность предписаний), которая сама по себе или во взаимосвязи с иными положениями с большей или меньшей степенью создает риск совершения коррупционных действий субъектами, реализующими предписания (коррупционные риски).

3. Применение настоящих Методических рекомендаций включает:

- проведение анализа коррупциогенности (антикоррупционной экспертизы) проекта правового акта;

- подготовку заключения специалиста с предложениями по ликвидации или нейтрализации коррупциогенных факторов.

4. В целях осуществления антикоррупционной экспертизы в ФМС России проект правового акта проверяется на коррупциогенность по следующим коррупциогенным факторам:

1) установление дискреционных полномочий;

2) завышенные требования к лицам, предъявляемые для реализации их прав;

3) отсутствие или дефекты административных процедур;

4) злоупотребление правом заявителя;

5) отсутствие запретов и ограничений для сотрудников органов внутренних дел, прикомандированных к Федеральной миграционной службе, государственных гражданских служащих и работников (далее - сотрудники);

6) отсутствие ответственности сотрудников.

5. Правовые конструкции, образующие коррупциогенные факторы, как правило, не связаны с нарушением законности при издании правовых актов, поэтому следующие дефекты правовых актов не являются предметом антикоррупционной экспертизы:

а) несоответствие содержания предписаний положениям нормативных правовых актов;

б) юридические коллизии предписаний, содержащихся в одном правовом акте либо в различных правовых актах;

в) нарушения установленной процедуры принятия, подписания, опубликования и вступления в силу правового акта;

г) нарушения установленной формы правового акта;

д) нарушение требований технико-юридического качества правового акта.

Выявление вышеназванных дефектов правового акта является предметом общеправовой экспертизы.

6. В случае выявления в ходе проведения антикоррупционной экспертизы дефектов правового акта, указанных в пункте 5 настоящих Методических рекомендаций, специалист может указать на них как на обстоятельства, создающие условия для возможного возникновения коррупциогенных факторов.

РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ОТДЕЛЬНЫХ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ

Подраздел 1

Установление дискреционных полномочий

7. Дискреционные полномочия - совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющие возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения, либо предоставляющие возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений.

Дискреционные полномочия являются неотъемлемой частью публичной правоприменительной деятельности, поскольку при применении норм права к конкретному делу позволяют учитывать его индивидуальные особенности, реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия, учесть многочисленные нюансы управленческой среды.

8. Выявляя наличие дискреционных полномочий, следует особо обращать внимание на следующие элементы в содержании правового акта (индикаторы дискреционных полномочий):

а) наличие или отсутствие в правовом акте указаний на субъект (орган государственной власти или должностное лицо), принимающий управленческое решение, издающий правоприменительный акт, совершающий юридически значимые действия;

б) виды принимаемых управленческих решений, их количество, возможность выбора одного из предусмотренных актом решений;

- отсутствие разграничения промежуточных (процессуальных) и окончательных (итоговых) решений, если предполагается принятие и тех и других;

- отсутствие процессуальной формы принятия управленческого решения;

в) юридическое закрепление оснований для принятия управленческих решений:

- отсутствие или недостаточная определенность оснований для принятия управленческих решений;

- возможность органа государственной власти (должностного лица) принять несколько видов решений, при закреплении порядка или основания принятия только одного из них;

- отсутствие обязанности мотивировать принимаемое управленческое решение;

г) сроки реализации властных полномочий, принятия управленческих решений, совершения иных юридически значимых действий:

- отсутствие формально определенных сроков;

- возможность органа государственной власти (должностного лица) продлить или сократить установленный срок без формально определенных оснований;

- право органа государственной власти (должностного лица) восстановить пропущенный гражданином или организацией срок по своему усмотрению.

Подраздел 2

Завышенные требования к лицам, предъявляемые

для реализации их прав

9. Правовой акт может содержать такие юридические обязанности и запреты, точное соблюдение которых значительно усложнит доступ граждан и организаций к тем или иным материальным или нематериальным благам и ценностям, создавая тем самым условия для "коррупциогенных соглашений" с уполномоченными должностными лицами.

10. Выявляя наличие в правовом акте завышенных требований, специалист должен обращать внимание, прежде всего, на следующие предписания (индикаторы возможного наличия завышенных требований):

а) устанавливающие перечень субъектов (граждан, организаций), наделяемых соответствующим субъективным правом либо исполняющих юридические обязанности;

б) определяющие условия и основания для реализации субъективного права, получения социального блага, исполнения юридических обязанностей;

в) закрепляющие процедуру реализации субъективного права, в том числе, сроки совершения отдельных действий, порядок обращения для получения права;

г) устанавливающие санкции за нарушение предусмотренного правовым актом порядка реализации субъективного права, исполнения юридической обязанности;

д) определяющие виды органов, должностных лиц, куда гражданин или организация обязаны обращаться для реализации субъективного права, исполнения юридической обязанности;

е) иные предписания, свидетельствующие о том, что объем установленных юридических обязанностей и запретов явно превышает необходимый уровень, создавая риск возникновения коррупционных отношений.

Подраздел 3

Отсутствие или дефекты административных процедур

11. Административная процедура представляет собой закрепленный в правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юридических обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции (например, ведение реестра, регистрация, контрольная проверка).

12. Большинство административных процедур образуется из четырех элементов:

а) описание юридического факта (фактического состава), инициирующего возникновение процедуры:

- если юридический факт является событием, то в правовом акте должно быть определено, кто может выявить событие и как должно быть оформлено выявление события;

- если юридический факт является действием (наиболее часто в виде действия выступает обращение), то должно быть определено, кто вправе совершить это действие и при каких условиях, а также каковы требования к юридическому оформлению действия;

б) права и обязанности участников процедуры:

- должны быть определены условия реализации права, в том числе, на какой стадии процедуры право может быть реализовано;

- срок реализации права, если он является ограниченным иными рамками, помимо временных рамок самой процедуры;

в) стадии и (или) этапы совершения процедурных действий:

- процедурные действия должны располагаться в определенной последовательности, направленной на достижение конкретной цели;

- в отношении каждого действия должны быть определены момент его совершения в рамках процедуры, а также содержание и форма действия.

Подраздел 4

Злоупотребление правом заявителя

13. В определенных случаях предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием четкой регламентации прав заявителя может прикрывать возможности дискреционного поведения сотрудников.

14. На данный фактор указывают:

а) предоставление заявителю права свободно выбирать способ совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры;

б) предоставление заявителю права свободно выбирать сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры;

в) предоставление заявителю возможности устранять препятствия после подачи документов путем предоставления дополнительных или исправленных документов.

15. Выявляя наличие в правовом акте злоупотребления правом заявителя, специалист должен обращать внимание, прежде всего, на следующие предписания (индикаторы возможного наличия злоупотребления правом заявителя):

а) устанавливающие перечень субъектов (граждан, организаций), наделяемых соответствующим субъективным правом;

б) определяющие условия и основания для реализации субъективного права, получения социального блага;

в) закрепляющие процедуру реализации субъективного права, в том числе, сроки и способы совершения отдельных действий.

Подраздел 5

Отсутствие запретов и ограничений для сотрудников

16. В правовом акте, относящемся к регулированию деятельности сотрудников в потенциально коррупциогенных областях, могут отсутствовать специальные запреты и ограничения антикоррупционной направленности.

17. Отсутствие запретов и ограничений для сотрудников может выражаться в следующих признаках:

а) неустановление специализированных, детализированных запретов и ограничений для сотрудников, занятых в конкретных областях деятельности, наиболее подверженных риску коррупции;

б) неспособность закрепленных ограничений и запретов повлиять на мотивацию деятельности сотрудников;

в) отсутствие мер юридической ответственности, обеспечивающих соблюдение запретов и ограничений сотрудниками.

18. Выявляя отсутствие в правовом акте запретов и ограничений для сотрудников, специалист должен обращать внимание, прежде всего, на следующие предписания (индикаторы возможного отсутствия в правовом акте запретов и ограничений для сотрудников):

а) устанавливающие ограничения и запреты, обусловливающие возможность приобретения сотрудниками права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями;

б) устанавливающие ограничения и запреты для сотрудников при осуществлении возложенных на них полномочий;

в) устанавливающие подотчетность сотрудников, контроль за соблюдением запретов и ограничений;

г) устанавливающие санкции за нарушение сотрудниками предусмотренных запретов и ограничений;

д) иные предписания, свидетельствующие об отсутствии запретов и ограничений для сотрудников или о недостаточности объема их установления и создающие риск возникновения коррупционных отношений.

Подраздел 6

Отсутствие ответственности сотрудников

19. В правовом акте могут отсутствовать нормы об ответственности сотрудников за правонарушения, которые корреспондируют соответствующим актам о юридической ответственности, а также нормы о возможности обжалования решений и действий (бездействия) сотрудников.

20. Выявляя отсутствие в правовом акте ответственности сотрудников, специалист должен обращать внимание, прежде всего, на следующие предписания (индикаторы отсутствия ответственности сотрудников):

а) устанавливающие ограничения и запреты, обусловливающие возможность приобретения сотрудниками права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями;

б) устанавливающие ограничения и запреты для сотрудников при осуществлении возложенных на них полномочий;

в) устанавливающие подотчетность сотрудников, контроль за соблюдением запретов и ограничений;

г) устанавливающие санкции за нарушение сотрудниками предусмотренных запретов и ограничений;

д) устанавливающие порядок досудебного обжалования решений и действий (бездействия) сотрудников.

РАЗДЕЛ III. ДЕЙСТВИЯ СПЕЦИАЛИСТА,

ПРОВОДЯЩЕГО АНТИКОРРУПЦИОННУЮ ЭКСПЕРТИЗУ, ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ

КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ

21. В случае выявления коррупциогенных факторов в проекте правового акта по вопросам, входящим в компетенцию управления, специалист, проводящий антикоррупционную экспертизу, готовит доклад на имя курирующего заместителя директора ФМС России за подписью начальника управления о выявлении коррупциогенных факторов, способах их ликвидации или нейтрализации (в виде предложений по изменению отдельных положений проекта или связанных с ним иных нормативных правовых актов).

22. В случае выявления коррупциогенных факторов в проекте правового акта по вопросам, входящим в компетенцию другого управления, специалист, проводящий антикоррупционную экспертизу, готовит предложения по ликвидации или нейтрализации коррупциогенных факторов за подписью начальника управления в профильное управление ФМС России или курирующему заместителю директора ФМС России.

23. Правовое управление ФМС России в случае выявления коррупциогенных факторов готовит отдельное заключение по данному вопросу или отражает эти обстоятельства в общем заключении по проекту документа.