**ПАМЯТКА ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**Памятка по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов**

**Рекомендуется начинать проведение антикоррупционной экспертизы с определения компетентности принявшего акт органа местного самоуправления.**

В первую очередь рекомендуется определить, относится ли предмет правового регулирования акта к вопросам местного значения или переданным полномочиям либо он отнесен к полномочиям органов местного самоуправления федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

При определении компетенции следует иметь ввиду, что в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные правовые акты могут приниматься:

а) непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения;

б) органами местного самоуправления и (или) должностными лицами местного самоуправления — по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с частями 3, 4 и 6 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Во вторую очередь рекомендуется определить, к компетенции какого именно из органов местного самоуправления (в соответствии со структурой и полномочиями органов местного самоуправления, определенными уставом муниципального образования) относится регулирование правоотношений.

*Например, в соответствии с пунктом 5 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. Принятие конкретных решений по вопросам управления и распоряжения им относится к исполнительно-распорядительным полномочиям органов местного самоуправления, которые реализует местная администрация.*

В третью очередь необходимо определить пределы правового регулирования органов местного самоуправления в рамках данных правоотношений (как правило, они отражены в преамбуле акта).

Разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти осуществляется в соответствии с законом.

**После определения компетенции принявшего акт органа местного самоуправления следует произвести оценку нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, регулирующими правоотношения в определенной сфере.**

Необходимо учитывать, что принятие двух и более актов, регулирующих одни и те же правоотношения, способно привести к возможности применения любого из указанных актов «на выбор», то есть по усмотрению органов (должностных лиц) местного самоуправления, что само по себе порождает возможность проявления коррупционных проявлений.

*Пример: правила благоустройства, утверждаемые представительным органом местного самоуправления, в которые включается глава о правилах проведения земляных работ либо правилах уборки территорий и правила проведения земляных работ (правила уборки территорий) в виде отдельного правового акта местной администрации.*

**Далее следует переходить к непосредственному анализу коррупциогенности (антикоррупционной экспертизе) нормативного правового акта.**

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика).

В заключении по результатам антикоррупционной экспертизы указываются конкретные нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта, содержащие коррупциогенные факторы, указанные в Методике, и предложены способы их устранения.

Это может быть общий вывод о необходимости внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт, вывод о необходимости отмены нормативного правового акта, об отклонении или доработке проекта нормативного правового акта.

При этом допустимо предлагать конкретные изменения и дополнения, а также антикоррупционные формулировки норм с тем, чтобы разъяснить коррупциогенности анализируемых норм.

Также в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы могут быть даны рекомендации по включению в текст превентивных (предупреждающих) антикоррупционных норм.

**Последним этапом антикоррупционной экспертизы является принятие мер по ее результатам.**

Составленное по результатам антикоррупционной экспертизы заключение направляется в орган местного самоуправления, принявший нормативный правовой акт либо орган (структурное подразделение, ответственное за разработку проекта муниципального нормативного правового акта).

При этом необходимо помнить, что в соответствии с частью 5 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры.

**Перечень и примеры типичных коррупциогенных факторов**

**Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:**

**1) 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).**

Дискреционные полномочия – совокупность прав и обязанностей органов местного самоуправления, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких вариантов решений.

Необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения должностных лиц органов местного самоуправления, а при установлении права выбора точно определить условия и основания принятия того или иного решения.

***Пример:***«При необходимости, заявителю необходимо предоставить копию документа воинского учета».

***Коррупциогенный фактор:*** широта дискреционных полномочий. Отсутствуют случаи необходимости представления данного документа.

***Рекомендации:*** необходимо конкретизировать случаи представления данного документа или представлять его в обязательном порядке.

**2) 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.**

Необходимо помнить, что в теории административного права компетенция органа местного самоуправления понимается через единство прав и обязанностей, то есть они неразрывно связаны. Разделение прав и обязанностей в формулах «вправе», «может» создает иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его).

***Пример:***«…При наличии у местной Администрации сведений, необходимых для принятия решения о выплате, граждане **могут быть** освобождены по решению главы местной Администрации от обязанности представления всех или части документов, указанных в настоящем пункте Порядка».

***Коррупциогенный фактор:***применение формулировки «могут быть» является диспозитивным установлением возможности совершения действий должностными лицами учреждений в отношении граждан.

***Рекомендации:***слова «могут быть освобождены» заменить словом «освобождаются».

**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).**

Коррупционно опасным является любое изменение объема прав заявителя, процедура реализации которых ставится в зависимость от уполномоченной стороны (установление запретов или ограничений, либо, напротив, исключений и предоставление преимуществ, привилегий).

***Пример:***«… В случае, если в представленных заявителем документах выявлены недостатки, являющиеся основанием для их возвращения без рассмотрения по существу, но которые можно устранить без возврата этих документов, и заявитель не настаивает на их возврате, местная Администрация устанавливает срок для устранения таких недостатков, не превышающий 30 дней.».

***Коррупциогенные факторы:*** выборочное изменение объёма прав; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти (их должностными лицами). Данный пункт предоставляет возможность установления исключений из общего порядка. При этом: — не указан закрытый перечень недостатков, которые могут быть устранены без возвращения документов заявителю; — не указан способ уведомления, которым заявитель должен сообщить о том, что он не настаивает на возврате документов. Таким образом, отсутствует чёткая регламентация прав заявителя, имеются дискреционные полномочия должностных лиц.

***Рекомендации:*** привести закрытый (исчерпывающий) перечень недостатков, которые устраняются в определённый срок без возврата документов заявителю. Предусмотреть действия должностных лиц, если в установленный срок недостатки не были устранены заявителем.

**4) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.**

***Пример:***Положение «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» утверждено Постановлением местной Администрации.

***Коррупциогенный фактор:***нарушение компетенции органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов — статья 8-1 Закона Санкт-Петербурга от 15.02.2000 N 53-8 «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге» устанавливает, что «Положение о комиссии по урегулированию конфликта интересов утверждается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования.».

***Рекомендации:*** утвердить Положение «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» решением Муниципального Совета.

**5) отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.**

В целях исключения данного коррупциогенного фактора органы местного самоуправления должны разработать административные регламенты в отношении каждой предоставляемой муниципальной услуги в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

***Пример:****«*Основаниями принятия решения об отказе в предоставлении выплаты являются: а) непредставление или представление не в полном объеме документов, указанных в пунктах 3 Порядка;

б) представление недостоверных сведений;

в) снятие с регистрационного учета по месту жительства или месту пребывания на территории Санкт-Петербурга».

***Коррупциогенный фактор:***Однако в документе отсутствуют порядок и сроки проверки достоверности предоставленных сведений.

***Рекомендации:*** установить порядок и сроки проверки достоверности предоставленных сведений.

**6) отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага).**

Снижению коррупциогенности способствует использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве «торги» (аукционы и конкурсы).

**Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:**

**1) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.**

Условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают уровень разумного. Проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий.

Как правило, обнаружить данный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия, приема документов. Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа:

а)  открытый, то есть не исчерпывающий;

б)  содержит ссылки к основаниям для отказа, установленном в других актах;

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

***Пример:*** «Копия документа, удостоверяющего личность, при подаче заявления гражданином, заверенная нотариально.»

***Коррупциогенный фактор:*** Условия (требования) о предоставлении нотариально заверенных копий документов, необходимые для реализации гражданином своего права слишком обременительны и в данном случае необязательны.

***Рекомендации:*** изложить пункт в следующей редакции: «Копия документа, удостоверяющего личность, при подаче заявления гражданином. Документы, удостоверяющие личность гражданина, предоставляются в копиях с одновременным представлением оригинала. Копии документов после проверки их соответствия оригиналу заверяются лицом, принимающим документы, оригиналы документов возвращаются гражданину. В случае предоставления гражданином нотариально заверенных копий предоставление оригиналов документов не требуется».

**2) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.**

Анализ возможного способа выбора способа или срока совершения действия субъектом права необходимо проводить во взаимосвязи с последующими указанными действиями правомочиями уполномоченной стороны.

***Пример:*** «Для получения субсидий заявитель представляет в местную Администрацию следующие документы:

а) заявление о предоставлении субсидии;

б) расчет размера субсидий по форме, устанавливаемой местной Администрацией, подписанный заявителем (в 2-х экземплярах) и в сроки, устанавливаемые местной Администрацией по согласованию с заявителем».

***Коррупциогенный фактор:***Предоставление заявителю права свободного выбора сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации после вступления в административное правоотношение, создает возможности дискреционного поведения муниципальных служащих.

***Рекомендации:*** изложить пункт в следующей редакции: «Для получения субсидий заявитель представляет в местную Администрацию следующие документы:

а) заявление о предоставлении субсидии;

б) ежемесячно расчет размера субсидий по форме, устанавливаемой местной Администрацией, подписанный заявителем (в 2-х экземплярах) и в сроки, устанавливаемые местной Администрацией».

**3) юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.**

***Пример:*** «Основанием для отказа в исполнении муниципальной услуги является:

— отказ органа прокуратуры в согласовании проведения внеплановой выездной проверки по основаниям, указанным в абзацах 2 и 3 подпункта «б» пункта 3.3.5 Административного регламента;

— предоставление заведомо недостоверной или искаженной информации в обращении.

***Коррупциогенный фактор:***Формулировки «заведомо недостоверной или искаженной информации» является формулировкой оценочного характера, с неясным, неопределённым содержанием, допускающими различные трактовки. В связи с чем, правоприменение может стать избирательным и выборочным. Федеральный закон от 02.05.2006 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержит подобных оснований для отказа в рассмотрении обращения. Кроме того, представляется невозможным объективно установить прямой умысел лица на предоставление недостоверной или искажённой информации.

***Рекомендации:*** исключить из пункта слова «предоставление заведомо недостоверной или искаженной информации в обращении.».