

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 в виду, 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 коррупционности (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: Семьям, имеющим трех и более несовершеннолетних детей, предоставляются льготы по оплате за содержание ребенка в МОУ в размере **не более 10%** затрат на содержание ребенка в МОУ при предоставлении подтверждающих документов.

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: «1.5.1. Конечными результатами предоставления муниципальной услуги **могут являться:**»

«1.5.2. Процедура предоставления услуги **может завершаться** путем:»

«1.6.1. Потребителями результатов предоставления муниципальной услуги **могут являться:**»

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: «Резерв формируется на основе результатов соответствующих **отборочных мероприятий** с учетом прогноза текущей и перспективной потребности в персонале органов местного самоуправления муниципального образования и действует на протяжении трех лет.

Основанием для включения в Резерв являются:

а) для муниципальных служащих муниципального образования:

- рекомендация аттестационной комиссии, **рекомендация** руководителя органа местного самоуправления, руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления;

б) для государственного гражданского служащего – **рекомендация** руководителя государственного органа; **рекомендация** руководителя органа местного самоуправления, руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления;

в) для гражданина:

- рекомендация конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы, в котором гражданин принимал участие, но не победил;

- **рекомендация** руководителя органа местного самоуправления; руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления;

- **представление кадровой службы** муниципального образования.

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.

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: не утверждены и не действуют административные регламенты по ряду муниципальных услуг.

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, установленным в других актах;

в) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, 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.

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

Пример: К заявлению прилагаются следующие документы:

- при необходимости иные документы.

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