**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.

Пример: В соответствии со ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ вопросы введения и использования средств самообложения граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Порядок проведения местного референдума в соответствии с частью 10 статьи 22 Федерального закона устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Следовательно, органы местного самоуправления по вопросам самообложения могут принимать лишь акты организационного характера.

**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:**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.**

**Пример:**Постановление администрации «О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам по местным налогам и сборам, в том числе по суммам налоговых санкций за нарушения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» (в соответствии с пунктом 5 статьи 59 Налогового кодекса РФ порядок списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам, признанных безнадежными к взысканию, а также перечень документов, подтверждающих обстоятельства, предусмотренные пунктом 1 данной статьи, утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов. Такой порядок утвержден приказом Федеральной налоговой службы от 19.08.2010 № ЯК-7-8/393@).

**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).

**Пример:**«Решение о передаче недвижимого имущества, находящегося в собственности муниципального образования «город Фатеж», в безвозмездное пользование принимается Собранием депутатов муниципального образования, решение о передаче в аренду муниципального имущества принимает администрация города».

(в соответствии с частью 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключением предоставления указанных прав на такое имущество в случаях, указанных в пунктах 1-13 данной части).

**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:**«Предоставление муниципальной услуги осуществляется на основании следующих документов: технический паспорт***(по данным на день обращения),******с указанием износа основных элементов и строения в целом либо технического состояния отдельного помещения, о котором возбуждается ходатайство***(в случае, если переводимое помещение является жилым)(пунктом 3 части 2 статьи 23 Жилищного кодекса РФ содержится требование о предоставлении технического паспорта помещения).

**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.**

**Пример:** «Председатели ТОС населенных пунктов (по согласованию):

- направляют материалы нанерадивых граждан, нарушающих и игнорирующих наведение порядка возле своего жилища в администрацию города.