

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 необходимо 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.

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 – Глава МО, Председатель Совета депутатов или Глава местной администрации) 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.

После определения компетенции принявшего акт органа местного самоуправления следует произвести оценку нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, регулируемыми 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 (пп. «в» пункта 3 Методики).

Пример: правила благоустройства, утверждаемые представительным органом местного самоуправления, в которые включается глава о правилах проведения земляных работ 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 ходе анализа должно проверяться наличие (отсутствие) каждого коррупциогенного фактора в тексте анализируемого акта (проекта).

Наиболее оптимальным является проведение антикоррупционной экспертизы двумя и более экспертами независимо друг от друга и дальнейшее сопоставление их результатов. Целесообразно, чтобы один их экспертов имел юридическое образование, а другой был специалистом в области применения нормативного правового акта (то есть экспертиза проводится на этапе разработки МНПА разработчиком и после этого юристом)

Наиболее актуален анализ тех нормативных правовых актов и их проектов, которые формулируют полномочия органов власти во взаимоотношениях с гражданами и юридическими лицами, а также порядок и реализации этих полномочий.

Проводя антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов, особое внимание следует обращать на установление сроков.

При этом следует руководствоваться следующим:

1. Для любого действия или административной процедуры должен быть установлен конкретный срок его (ее) совершения.

2. В акте не должно содержаться неоднозначных формулировок «в течение», «не позднее».

3. Срок должен быть установлен в определенном количестве рабочих либо календарных дней, что исключит неопределенность в их исчислении и обеспечит равенство прав граждан и организаций (так, НАПРИМЕР, устанавливая срок формулировкой «месячный» или «в течение месяца» такое равенство будет нарушено в связи с разным количеством дней в разных месяцах: январь – 31, февраль – 28, апрель - 30).

4. Четко должно быть обозначено начало течения срока (во избежание неопределенности должны применяться формулировки «с даты...» либо «со дня...», а не «с момента...» (часто в МНПА применяются формулировки «документы представляются в уполномоченный орган в течение 5 дней (С КАКОГО МОМЕНТА?)»).

Перечень и примеры типичных коррупциогенных факторов.

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

1) (пп. «а» пункта 3 Методики) 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 смотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения либо возможность выбора по своему смотрению одного из нескольких вариантов решений.

В целях устранения коррупциогенного фактора 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.*

Способ устранения к.ф.:

- исключить слова «не более»;
- прописать основания для разграничения предоставления льгот в размере 5, 7, 10%.

2) (пп. «б» пункта 3 Методики) 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:».*

Способ устранения к.ф.:

- слова «может завершаться» заменить словами «завершается»;
- слова «могут являться» заменить словами «завершаются»;

3) (пп. «в» пункта 3 Методики) 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.

Способ устранения к.ф.:

«Резерв формируется на основе результатов *отборочных мероприятий, проводимых кадровой службой соответствующего органа местного самоуправления в порядке, установленном...*»

4) (пп. «г» пункта 3 Методики) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Пример:

«*Форма градостроительного плана земельного участка устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти*» - коррупциогенным фактором в МНПА считается *любое прямое цитирование федеральных норм, относящихся к компетенции других правотворческих органов и не касающихся полномочий данного органа.*

Способ устранения к.ф.:

Исключить из текста МНПА прямое цитирование федеральных норм, относящихся к компетенции других правотворческих органов и не касающихся полномочий данного органа.

5) (пп. «д» пункта 3 Методики) 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:

а) **принято решение Совета депутатов сельского «О принятии «Правил благоустройства, содержания и уборки территории МО (Однако согласно Уставу МО утверждение правил благоустройства территории поселения относится к полномочиям администрации сельского поселения);**

б) **принято постановление сельской администрации сельского поселения «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» (Однако согласно ФЗ «О федеральной информационной адресной системе и о**

внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правила присвоения, изменения, аннулирования адресов, включая требования к структуре адреса устанавливаются Правительством Российской Федерации);

Способ устранения к.ф.:

- в п. «а» - внести изменения в Устав в части уточнения полномочий по принятию Правил благоустройства (какой ОМС принимает – совет депутатов или всё-таки местная администрация);

- в п. «б» - возможно принять административный регламент об оказании мун.услуги по присвоению, изменению и аннулированию адресов в виде постановления местной администрации.

б) (пп. «е» пункта 3 Методики) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Пример: «Муниципальный служащий должен придерживаться с коллегами только служебных отношений» - целях эффективности выполнения должностных обязанностей и обеспечения объективности при рассмотрении вопросов работодатель вправе формулировать определенные правила поведения для своих сотрудников в рабочее время. Однако, правила внутреннего трудового распорядка, устанавливающие требования, вторгаются в сферу личных отношений граждан, то есть сферу, не подлежащую правовому регулированию, и поэтому содержат коррупциогенный фактор.

Способ устранения к.ф.:

Такое требование необходимо исключить в связи с отсутствием в законодательстве РФ подобного полномочия у ОМС.

7) (пп. «ж» пункта 3 Методики) 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 (либо принимается решение о признании утратившим силу административного регламента оказания муниципальной услуги без разработки нового).

Способ устранения к.ф.:

В Федеральном законе № 210-ФЗ предусмотрены все вопросы, которые *должны быть отражены* в адм.регламентах. Их необходимо четко соблюдать и не допускать того, чтобы порядок предоставления мун.услуг не был урегулирован.

б) (пп. «з» пункта 3 Методики) 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, в безвозмездное пользование принимается Собранием депутатов муниципального образования, решение о передаче в аренду муниципального имущества принимает администрация поселения».*

(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, 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).

Способ устранения к.ф.:

В МНПА необходимо предусмотреть процедуру проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров.

7) (пп. «и» пункта 3 Методики) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Пример 1:

Постановлением определяется порядок проведения при осуществлении муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования.

Положением о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории МО утвержденным Постановлением администрации МО, *также* определяется порядок проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования.

Наличие двух актов одинаковой юридической силы, регулирующих один и тот же вопрос, является коррупциогенным фактором, выраженным в соответствии с подпунктом «и» пункта 3 Методики.

Пример 2:

Внутреннее противоречие абзацев пятого (установление налоговой ставки 0,07 процента от кадастровой стоимости в отношении земельных участков, отнесенных для размещения административных зданий) и шестого

(установление налоговой ставки 0,05 процента от кадастровой стоимости в отношении земельных участков, отнесенных для административных зданий) в решении совета депутатов, является *коррупциогенным фактором*, выраженным в соответствии с подпунктом «и» пункта 3 **Методики**.

Способ устранения к.ф.:

- в примере 1 – признать утратившим силу один из МНПА, регулирующих идентичные правоотношения;

- в примере 2 – определить *конкретный размер* налоговой ставки и из текста МНПА исключить размер такой налоговой ставки в одном из пунктов МНПА.

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

1) (пп. «а» пункта 4 Методики) 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* (КТО И КАК СМОЖЕТ ОПРЕДЕЛИТЬ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ ИЛИ ПОЛНОТУ???)

Пример 1: «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 ТОЛЬКО технического паспорта помещения (БЕЗ УКАЗАНИЕ НА ЕГО СОДЕРЖИМОЕ).

Пример 2:

«И иные документы» - коррупционный фактор.

Способ устранения к.ф.:

«И иные документы, подтверждающие право собственности заявителя в соответствии с законодательством».

Пример 3:

«В регистрации устава территориального общественного самоуправления может быть отказано по иным основаниям» - коррупционный фактор.

Способ устранения к.ф.:

«В регистрации устава территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) может быть отказано по иным основаниям, установленным федеральным законом в отношении ТОС».

2) Размытые, субъективно-оценочные основания отказа.

Пример 1: «Заявителю отказывают в предоставлении муниципальной услуги, если представленные им сведения не соответствуют действительности» - при этом, если в нормативном правовом акте не определяется субъект, устанавливающий такое несоответствие, а также порядок установления несоответствия, данная формулировка признается коррупционным фактором.

Пример 2: «Должностное лицо вправе отказать в аккредитации журналистов редакциям средств массовой информации, опубликовавшим сведения о деятельности соответствующего органа, не соответствующие действительности, а также материалы, порочащие честь и достоинство его работников» - коррупциогенный фактор.

Исключить коррупционный фактор и коррупциогенность нормы может следующая редакция данной нормы:

«Должностное лицо вправе отказать в аккредитации журналистов редакциям средств массовой информации, опубликовавшим сведения о деятельности соответствующего органа, не соответствующие действительности, а также материалы, порочащие честь и достоинство его работников, при наличии решения суда, вступившего в законную силу.».

3) Требования о прохождении дополнительных (излишних) процедур для совершения действия (принятия решения) в отношении заявителя, не являющихся обязательными в соответствии с законодательством.

Пример: «Для зачисления ребенка в дошкольное образовательное учреждение родители (законные представители) предъявляют, документы, указанные пунктом 2.6 настоящего Положения, а также ходатайство работодателя» - данная норма содержит коррупционный фактор, поскольку установленное в ней требование о ходатайстве работодателя не предусмотрено законодательством и не имеет никакого значения для зачисления ребенка в дошкольное образовательное учреждение.

2) (пп. «б» пункта 4 Методики) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Пример 1:

К заявлению прилагаются следующие документы:

- *при необходимости иные документы* (КОГДА НЕОБХОДИМО, А КОГДА НЕТ? ПРАВА ГРАЖДАНИНА НЕ ЯСНЫ).

Способ устранения к.ф.:

Перечень документов сделать закрытым.

3) (пп. «в» пункта 4 Методики) **юридиколо-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.**

Пример 1:

«В исключительных случаях срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем Инспекции, но не более, чем на 20 рабочих дней».

Формулировка «в исключительных случаях» является оценочной, не позволяющей определить границы ее содержания и позволяет руководителю Инспекции трактовать «исключительность» в каждом конкретном случае по-разному.

Способ устранения к.ф.:

Для устранения коррупциогенности данной нормы необходимо установить исчерпывающий перечень обстоятельств, которые относятся к исключительным.