

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«НАУЧНЫЙ ЦЕНТР ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
(С ИЛЛЮСТРАЦИЕЙ НА КОНКРЕТНЫХ ПРИМЕРАХ)**

Москва
2017

УДК 340
ББК 67
М 34

Авторский коллектив:

Астанин В.В., доктор юридических наук, профессор (введение, раздел 2);
Андреанова Д.В., кандидат юридических наук (раздел 1)
Радченко В.И., кандидат юридических наук, доцент (раздел 1);
Роговая А.В., кандидат социологических наук (экспертный опрос);
Фадеева Н.А., старший научный сотрудник (выборка экспертных заключений).

М34 Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах): – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. 56 с.
ISBN 978-5-901167-58-8

Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – Методические рекомендации) разработаны в рамках одноименной научно-исследовательской работы, проведенной в 2016 году в соответствии с техническим заданием, утвержденным Департаментом конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Минюста России. Методические рекомендации носят характер научно-практического пособия, предназначенного для использования в работе государственными гражданскими служащими Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов (их проектов).

Методические рекомендации рассмотрены, обсуждены и одобрены на заседании Научно-технического совета НЦПИ при Минюсте России 29 ноября 2016 года (выписка из протокола №4/16 от 29.11.2016).

ISBN 978-5-901167-58-8

© Оформление ФБУ «Научный центр
правовой информации при Министерстве
юстиции Российской Федерации»

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Раздел 1. Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.....	6
1.1. Общеорганизационные основы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов.....	6
1.2. Выявление типовых недостатков, образующих основания для проведения правовой экспертизы, и иллюстрация их конкретных примеров.....	9
1.2.1. Проверка соответствия издаваемых нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.....	9
1.2.2. Нарушение правил юридической техники и лингвистического обеспечения издаваемых нормативных правовых актов.....	19
Раздел 2. Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) субъектов Российской Федерации.....	26
2.1. Организационно-методические основы проведения антикоррупционной экспертизы.....	26
2.2. Выявление коррупциогенных факторов и иллюстрация их конкретных проявлений.....	28

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях развития отечественного законодательства правотворческие функции, реализуемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами муниципальных образований, проявляются в новых качественно-количественных характеристиках. Динамика возникновения и изменения общественных отношений в самых различных сферах жизнедеятельности государства и общества требует не только своевременного правового регулирования на региональном и муниципальном уровнях, но и должного соблюдения требований федерального законодательства, которые предъявляются к содержанию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Такие требования можно выразить в нескольких основных позициях. Первая – обеспечение соответствия издаваемых нормативных правовых актов указанной категории Конституции Российской Федерации, федеральным законам, а также соблюдение правил юридической техники. Вторая – исключение (недопущение) коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (их проектах).

Соблюдение таких требований выступает неперменным мерилom качества разрабатываемых и издаваемых нормативных правовых актов как на региональном, так и на муниципальном уровне. Обеспечение соблюдения указанных требований входит в компетенцию и полномочия государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов, осуществляющих правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов).

Настоящие методические рекомендации имеют научно-практический характер пособия, использование которого призвано обеспечить укрепление и актуализацию знаний, навыков и умений, необходимых для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, издаваемых на региональном и муниципальном уровне. Обретение такого содержания методических рекомендаций стало возможным благодаря проведению научно-исследовательской работы, эмпирическую основу которой составили два основных вида данных. Во-первых, это экспертные заключения, подготовленные территориальными органами Минюста России, которые содержатся в информационной системе «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России (ПС НПА ЕСИТО). Основные критерии отбора экспертных заключений, подлежащих исследованию, состояли в выборке актуальных и информативных (показательных) примеров, иллюстрирующих недостатки результатов нормотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровне. Выборкой охвачены заключения, составленные преимущественно в 2015 и 2016 годах.

При этом для достижения целей исследования, которые дополнительно служат обоснованием актуальности решения задач в области нормотворческой деятельности в целом, послужила необходимость проведения социологического исследования в виде опроса экспертов. Таковыми выступили федеральные государственные гражданские служащие, государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации, а также муниципальные служащие и независимые эксперты, уполномоченные на проведение правовой (за исключением независимых экспертов) и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов). По отношению к ним применен метод опроса в заочной форме, по специально разработанным анкетам. Опрошено 267 экспертов в 10 субъектах Российской Федерации. Целью опроса являлось определение основных проблем, оказывающих неблагоприятное воздействие на качество организации нормотворческой деятельности на местах и установление направлений и задач их разрешения. В контексте настоящих Методических рекомендаций полученные данные результатов экспертного опроса позволили проиллюстрировать и в определенной степени классифицировать типичные ошибки несоблюдения юридической

техники, которые допускаются при разработке нормативных правовых актов и нередко остаются в тексте после их издания. Описание и разбор этих ошибок представлен при иллюстрировании конкретных примеров. В Методических рекомендациях приводятся примеры типичных нарушений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, а также коррупциогенных факторов, которые были выявлены в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и в настоящее время устранены из указанных актов.

Структурно Методические рекомендации разделены на две части, одна из которых посвящена вопросам проведения правовой экспертизы (раздел 1), другая – антикоррупционной экспертизе (раздел 2). Авторский коллектив при подготовке настоящей работы исходил из принципа не допускать тавтологии по отношению к правовым и организационным основам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы, которые утверждены приказами Министерства юстиции Российской Федерации (от 31.05.2012 – №87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»; от 01.04.2010 №77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований»). Нормативно определенные организационные и методические основы проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований выступали базовыми, не подлежащими автоматическому воспроизведению. Данная позиция являлась взаимно согласованной с профильным подразделением Минюста России – Департаментом конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления, в интересах которого осуществлялась подготовка настоящих Методических рекомендаций. Непременной выступала необходимость обеспечения практической их сущности. Таковая получила выражение как в названии, так и в содержании представляемых вниманию специалистов работы, которая заключена в иллюстрировании конкретных примеров выявляемых недостатков правотворческой деятельности, а также их устранения.

РАЗДЕЛ 1.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1.1. Общеорганизационные основы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов

Целью предлагаемых рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является совершенствование и выработка практических навыков применения Методики проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 №87.

Правовая экспертиза предполагает оценку нормативного правового акта с точки зрения соответствия его положений нормам Конституции Российской Федерации; связи с общей системой действующего законодательства; соотношения с международно-правовыми актами; обоснованности выбора формы акта; обеспеченности финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрениями; соблюдения правил юридической техники.

Правовая экспертиза осуществляется в целях выработки федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, вытекающих из пункта «а» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Решаемые посредством экспертизы вопросы весьма разнообразны, поскольку их постановка определяется потребностями практической деятельности субъектов правоприменения. Правовая экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) является видом исследования, в рамках которого анализируется конкретный нормативный правовой акт с учетом комплексного подхода к системе и структуре правовой системы Российской Федерации.

Правовые основы проведения правовой экспертизы образуют:

- Конституция Российской Федерации от 12.12.1993;
- Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.1995 №550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 №904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»;
- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 №87 (ред.

от 21.09.2015) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»;

- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 №25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»;
- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 №26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации».

Основными субъектами, осуществляющими правовую экспертизу нормативных правовых актов (их проектов), выступают:

- Минюст Российской Федерации и его территориальные органы;
- органы прокуратуры Российской Федерации;
- правовые управления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также представительных (законодательных) органов власти субъектов Российской Федерации, которые проводят правовую экспертизу в отношении принимаемых ими нормативных правовых актов.

Предметом правовой экспертизы является установление соответствия нормативных правовых актов, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка нормативного правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов, соблюдения порядка принятия и обнародования (публикации) нормативного правового акта).

Определение предмета правовой экспертизы требует также определения нормативного правового акта, относительно требований к которому нередко возникают оценочные суждения. В связи с этим предлагается его определение, содержащееся в решении Верховного Суда Российской Федерации. Для целей настоящих Методических рекомендаций, имеющих характер практического пособия, предлагаемое определение представляется целесообразным: «Нормативный правовой акт – изданный в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом документ, содержащий правовые нормы (правил поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений».¹

Основные цели правовой экспертизы нормативных правовых актов подчинены выявлению и устранению в них недостатков, влияющих на качество правового регулирования общественных отношений, а также нарушающих единство правовой системы Российской Федерации.

Предварительно проведенное авторским коллективом настоящих Методических рекомендаций социологическое исследование (в форме опроса экспертов) по проблемам нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет отметить ряд положений, которые выступают обоснованием актуальности предлагаемых рекомендаций.

Результаты экспертного опроса позволили выявить типичные ошибки, выявляемые на

¹ Пп. 9, 10 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. №276. 2007.

стадии проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, а также нормотворческие ошибки, в общем плане представляющие как неточность, неправильность либо ложность правовой нормы, которые влекут неблагоприятные социальные и правовые последствия.

Первую группу представляют ошибки концептуального плана, которые выражены в несогласованности проекта с нормами и тенденциями развития российского законодательства, а также с утвержденными концепциями и основными направлениями развития регулируемой сферы. По мнению экспертов, этому способствуют недостаточность унификации и кодификации федерального и регионального законодательства, отсутствие согласованности нормотворческой политики на уровне субъекта Российской Федерации, взаимодействия правовых служб муниципальных образований с правовыми службами субъекта Российской Федерации.

Вторую группу ошибок представляют ошибки, отражающие нарушения компетенции принявшего нормативный правовой акт органа, которые могут быть выражены как в «завышении», так и в «занижении» уровня правового регулирования, путем «присвоения» нормотворческой компетенции других субъектов правотворческой деятельности. По мнению опрошенных экспертов, это проявляется в наличии дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятии ими нормативного правового акта за пределами компетенции.

Не меньшее значение имеет наличие содержательных ошибок в нормативном правовом акте (проекте), которые нарушают смысл и содержание нормативных правовых предписаний и ведут к образованию:

- несоответствия законопроекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, действующим законам субъекта Российской Федерации;
- конкуренции положений принятого нормативного правового акта с ранее изданными нормативными правовыми актами.

По мнению опрошенных экспертов, данные нарушения во многом связаны с частыми изменениями и дополнениями, вносимыми в федеральное и региональное законодательство, коллизиями правовых норм федерального и регионального законодательства, противоречивой судебной практикой, которая приводит к конкуренции норм с ранее изданными нормативными правовыми актами по данному предмету регулирования, обладающими аналогичной юридической силой.

Лингвистические ошибки (стилистические, орфографические, синтаксические), которые встречаются в текстах нормативных правовых актов, относятся к несоблюдению правил русского языка. К данному виду ошибок следует отнести: смешение стилей языка (использование наряду с официально-деловым публицистического, научного); применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты; отступления от унифицированных положений, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и юридических конструкций.

Технико-оформительские ошибки представляют собой: неверное оформление реквизитов нормативного правового акта; отсутствие (или наличие некорректных) ссылок на другие нормативные правовые акты, а также источники официального опубликования; громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав, статей; неверная рубрикация составных частей нормативного правового акта.

Наличие вышеперечисленных нарушений обусловлено рядом причин, отмечаемых опрошенными экспертами:

- поточный режим подготовки и издания нормативных правовых актов, что, как следствие, снижает возможности для их детальной правовой экспертизы, которая приобретает формальный характер.
- низкий уровень ресурсного обеспечения, в том числе дефицит кадров, осуществляющих правовое обеспечение деятельности муниципальных образований, отсутствие информационно-справочных правовых систем на местах, особенно в

сельских поселениях. Ресурсное обеспечение качественного развития нормотворческой деятельности связано с формированием дополнительного и нового уровня профессиональных компетенций муниципальных служащих, занятых нормотворческой деятельностью.

Приведенные выше результаты экспертного опроса подчеркивают актуальность научно-методических рекомендаций, представленные в содержании приемов проведения процедуры экспертной оценки нормативного правового акта, а также в иллюстрациях конкретных примеров, послуживших основанием реагирования в целях и задачах правовой экспертизы, проводимой территориальными управлениями Минюста России.

1.2. Выявление типовых недостатков, образующих основания для проведения правовой экспертизы, и иллюстрация их конкретных примеров

1.2.1. Проверка соответствия издаваемых нормативных правовых актов федеральному законодательству

Правовая экспертиза нормативного правового акта субъекта Российской Федерации начинается с определения предмета его правового регулирования. Предмет правового регулирования нормативного правового акта необходимо определять через его соответствие сфере ведения субъекта Российской Федерации, установленной Конституцией Российской Федерации (в соответствии со статьями 71–73 Конституции Российской Федерации).

Далее следует оценка состояния нормативного регулирования – это перечень актов федерального законодательства (включая Конституцию Российской Федерации), на соответствие которым рассматривался акт. Рассмотрение нормативного акта федерального уровня в последней действующей редакции обязательно.

Необходимым при проведении правовой экспертизы является оценка компетенции органа, издавшего акт, на его принятие.

При проведении правовой экспертизы необходимо обратить внимание на порядок принятия, обнародования (опубликования) нормативного правового акта субъекта Российской Федерации.

Самый важный этап проведения правовой экспертизы – оценка нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, содержащихся в нем норм на предмет соответствия нормам Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. На данной стадии сопоставляют нормативные правовые акты различной юридической силы, выявляют противоречия и расхождения между ними.

По результатам правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на соответствие федеральному законодательству экспертом могут быть выявлены следующие несоответствия федеральному законодательству.

Принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством

Предмет ведения Российской Федерации составляет сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти.

В статье 71 Конституции Российской Федерации закреплен исчерпывающий перечень предметов ведения Российской Федерации. В части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с принятыми по предметам ведения Российской Федерации федеральными конституционными законами и федеральными законами Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты.

Пример

Нормативный правовой акт	Краткое содержание экспертного заключения
Положение о порядке и условиях продажи жилых помещений, находящихся в собственности Ненецкого автономного округа, владельцам государственных жилищных сертификатов, утвержденное постановлением администрации Ненецкого автономного округа от 28.03.2003 №139	Пунктом 8 указанного Положения определялось, что на основании указанного постановления комитет по управлению государственным имуществом Ненецкого автономного округа заключает с гражданином договор купли-продажи жилого помещения, находящегося в окружной государственной собственности, который подлежит нотариальному удостоверению, за счет средств покупателя. Требование об обязательном нотариальном удостоверении договора купли-продажи жилого помещения противоречит пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации об отнесении вопросов гражданского законодательства к ведению Российской Федерации и не соответствует части 2 статьи 163 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающей обязательное нотариальное удостоверение сделок в случаях, указанных в законе, либо в случаях, предусмотренных соглашением сторон.

Принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации

В статье 72 Конституции Российской Федерации закреплен исчерпывающий перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предметы совместного ведения – это сферы общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Предметы совместного ведения предполагают, что Российская Федерация и ее субъекты реализуют свои полномочия в этой сфере согласованно, с учетом интересов друг друга.

В процессе нормотворчества по предметам совместного ведения органы государственной власти Российской Федерации сосредоточены главным образом на установлении и обеспечении единства принципов регулирования соответствующих отношений на всей территории страны, тогда как в своем законодательстве субъекты Российской Федерации конкретизируют эти общие принципы в зависимости от своих объективно сложившихся социально-экономических, природно-географических, культурных и иных особенностей. При этом законотворчество субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения

должно осуществляться в соответствии с основами конституционного строя и другими положениями Конституции Российской Федерации и принятых иных федеральных правовых актов, не должно нарушать конституционное разграничение предметов ведения и полномочий, вторгаться в сферу ведения и компетенцию федерального законодателя; субъекты Российской Федерации не могут устанавливать особые полномочия, порядок организации и деятельности судов, прокуроров, регулировать уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные аспекты, вопросы помилования и амнистии, вторгаться в сферу гражданского, федерального налогового законодательства, регулировать основы единого рынка и нарушать единство экономического пространства.

Часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации определяет «двухуровневое» нормативное правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации вводит важнейшую правовую формулу такого «двухуровневого» регулирования: субъекты Российской Федерации принимают собственные нормативные правовые акты по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными законами при этом они не должны им противоречить.

Это обусловлено принципом верховенства федерального права. Вопросы совместного ведения перечислены в статье 72 Конституции Российской Федерации.

Пример

Нормативный правовой акт	Краткое содержание экспертного заключения
Указ Губернатора Брянской области от 29.01.2013 №70 «О переименовании Департамента общего и профессионального образования Брянской области»	В результате проведения правовой экспертизы указа Губернатора Брянской области на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству установлено следующее. Пункт 2.2 Положения, в котором указано, что «основными задачами Департамента общего и профессионального образования Брянской области являются: осуществление и формирование федеральной политики в области образования, науки...», противоречит пункту 1 части 1 статьи 6 Федерального закона №273-ФЗ, согласно которому разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования. В связи с вышеизложенным необходимо пункт 2.2 Положения привести в соответствие с пунктом 1 части 1 статьи 6 Федерального закона №273-ФЗ.

Если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом, субъект Российской Федерации посредством принятия своего нормативного правового акта может осуществлять «опережающее правовое регулирование».

Пример

Часть 2 статьи 38 Закона города Москвы от 14.06.2006 №29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения», согласно которому при отсутствии в коммуналь-	Анализ части 2 статьи 38 Закона города Москвы в системной взаимосвязи с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации дает убедительную основу для вывода о том, что критерий, с которым свя-
---	--

ной квартире лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, освободившаяся комната предоставляется в пользование по соответствующему договору найма, в том числе по договору социального найма, либо предлагается для приобретения в собственность проживающим в этой квартире нанимателям либо собственникам, занимающим жилые помещения менее установленной нормы предоставления на каждого члена семьи, проживающим в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет и не ухудшавшим свои жилищные условия более пяти лет.	зывает законодатель города Москвы предоставление освободившейся комнаты в коммунальной квартире, а именно, необходимость проживания гражданина в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет, как правильно отмечается в решении суда, федеральным законодателем не урегулирован². Очевидно, что при таких данных региональный законодатель, решая задачи по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий по договору социального найма, в целях исключения злоупотребления правом не лишен был возможности предусмотреть, в так называемом опережающем порядке, спорный критерий предоставления освободившейся комнаты в коммунальной квартире.
--	---

Однако содержание понятия «совместное ведение» и анализ круга вопросов, охватываемых данным понятием, подразумевает необходимость обеспечения соблюдения при этом как интересов субъектов Российской Федерации, так и федеральных интересов.

Воспроизведение (дублирование) в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации федеральных норм не может расцениваться как противоречие федеральному закону.

Отсутствие в законе субъекта Российской Федерации, принятого по предметам совместного ведения, норм, отличных от положений федеральных законов, воспроизведение ряда аналогичных положений федеральных законов не может расцениваться как вторжение в сферу ведения Российской Федерации.

Вместе с тем частичное воспроизведение (дублирование) федеральной нормы может привести к нарушению федерального закона.

Дублирование федеральных норм в законодательстве Российской Федерации обеспечивает единообразие применения норм на всей территории государства. Дублируются, как правило, нормы-понятия, нормы-цели, нормы-принципы, без которых часто невозможно построение самостоятельного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации.

С другой стороны, следует учитывать, что дублирование правовых предписаний нарушает один из принципов юридической техники, который предусматривает экономию норм при изложении правовых предписаний и не допускает их повторы. Нередко результаты правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации отражают обширное и неоправданное дублирование федерального законодательства, что ведет к загромождению законодательства и его противоречивости.

² Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.06.2016 №5-АПГ16-26 об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 07.12.2015, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных положений Закона г. Москвы от 14.06.2006 №29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения».

Принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления

В статье 12 Конституции Российской Федерации закреплены гарантии местного самоуправления. В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, вышеупомянутому федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Примеры

Нормативные правовые акты	Краткое содержание экспертного заключения
Постановление Правительства Астраханской области от 02.07.2015 №314-П «О порядке выплаты денежного поощрения лучшим учителям»	Согласно пункту 4 Порядка выплаты денежного поощрения лучшим учителям, утвержденного постановлением Правительства Астраханской области от 02.07.2015 №314-П (далее – Порядок), органы местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области, государственные образовательные организации Астраханской области до 1 сентября текущего года представляют в Министерство образования и науки Астраханской области соответствующие документы подтверждающие личность победителя конкурса. Осуществление органами местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области указанных полномочий не связано с решением вопросов, отнесенных в соответствии со статьями 14, 15 и 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, а также не предусмотрено федеральными законами. В соответствии с частью 1 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными гос-

	ударственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. На основании части 2 вышеуказанной статьи наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Ни федеральными законами, ни законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области отдельными государственными полномочиями по выплатам денежного поощрения лучшим учителям не наделены. Таким образом, предусмотренные рассматриваемым постановлением полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области по предоставлению в Министерство образования и науки Астраханской области документов, подтверждающих личность победителя конкурса, установлены с нарушением правил, закрепленных в статьях 17, 19 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В связи с этим пункт 4 Порядка не соответствует Конституции Российской Федерации, статьям 17, 19 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
--	---

Примечательна позиция эксперта, обосновывающего выводы, указанием на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации.

Закон Забайкальского края от 03.06.2014 №982-ЗЗК «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления в Забайкальском крае» (в редакции Законов Забайкальского края от 31.10.2014 №1074-ЗЗК, от 30.04.2015 №1169-ЗЗК, от 20.11.2015 №1254-ЗЗК)	В соответствии с частью 1 статьи 25, частью 1 статьи 29, пунктом 2 статьи 30 Закона Забайкальского края от 17.02.2009 №125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» Законодательное Собрание Забайкальского края является однопалатным постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти края, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, настоящим Уставом и законами края осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения края и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий края. Так, часть 3 статьи 2 Закона, определяющая, что глава муниципального образования, наделенного статусом городского или сельского поселения, за исключением случаев, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах,
--	--

	либо представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию, противоречит части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части отсутствия вариантов определения места главы муниципального образования, наделенного статусом городского или сельского поселения, в системе органов местного самоуправления, в случае его избрания на муниципальных выборах, а также в случае его избрания представительным органом муниципального образования. Следовательно, частью 3 статьи 2 Закона предусмотрено, что глава муниципального образования, наделенного статусом городского или сельского поселения, вне зависимости от способа его избрания, возглавляет местную администрацию. При этом на основании части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования: • избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; • в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию; • в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию; • в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию. Анализ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет сделать вывод, о том, что способ избрания, а также место главы муниципального образования должны быть закреплены и в законе субъекта Российской Федерации и в уставе муниципального образования Действующее законодательство не допускает воспроизведение законами субъектов Российской Федерации единственного возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских или городских поселений и не позволяет самостоятельно в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определять место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления
--	---

	соответствующего поселения. Данная позиция изложена в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области».
--	--

Принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, изменяющих установленные федеральным законом основания, условия, последовательность или порядок действий участников правоотношений

Нормативный правовой акт, как одна из общепризнанных форм права, предназначен для регулирования общественных отношений. Отсюда возникают требования к нему как к соответствующей содержанию права форме, позволяющей выразить его сущность. Таким образом, эксперт должен осуществлять оценку нормативных правовых актов с точки зрения определения как обеспечения качества права, единства содержания норм права, так и формы их выражения в нормативном правовом акте.

Пример

Нормативный правовой акт	Краткое содержание экспертного заключения
Приказ Министерства финансов Забайкальского края от 16.03.2015 №8-НПА «Об утверждении Порядка исполнения бюджета Забайкальского края по расходам»	Приказ является необходимым, но недостаточным для регулирования рассматриваемых в повторном экспертном заключении общественных отношений, поскольку противоречит федеральному законодательству по следующему основанию. Так, в абзаце 2 пункта 3 Порядка исполнения бюджета Забайкальского края по расходам, утвержденного рассматриваемым приказом, указано: «Исполнение бюджета края по расходам предусматривает принятие бюджетных обязательств». При этом, в силу абзаца 2 пункта 2 статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение бюджета по расходам предусматривает принятие и учет бюджетных и денежных обязательств. Таким образом, абзац 2 пункта 3 Порядка исполнения бюджета Забайкальского края по расходам, утвержденного рассматриваемым приказом, противоречит абзацу 2 пункта 2 статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части отсутствия в составе исполнения бюджета Забайкальского края по расходам процедуры учета бюджетных обязательств, а также принятия и учета денежных обязательств.

Принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, включающих положения, которые противоречат Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, либо ограничивают гарантированные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами права и свободы граждан

Законодательство субъектов Российской Федерации является важнейшей составной частью системы российского законодательства. Конституцией Российской Федерации всем субъектам Российской Федерации предоставлены полномочия по принятию законов. Главное конституционное требование заключается в том, чтобы все законы, иные нормативные правовые акты, в том числе муниципальные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не противоречили Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Под защитой прав и свобод следует понимать обеспечиваемую государством эффективную возможность пользования правами и свободами путем создания социально-политических, материально-финансовых, организационных и других условий для их осуществления; оказания помощи, содействия в их реализации и, напротив, устранения к тому препятствий; предотвращения их нарушений; а также путем воздержания самого государства от необоснованного и неправомерного вмешательства в права и свободы, блокирования возможности воспользоваться ими, тем более умаления их существа.

Защита прав и свобод человека и гражданина составляет и предмет ведения Российской Федерации, и предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72), что предполагает необходимость разграничения предметов ведения и полномочий в сфере совместной ответственности каждого из территориальных уровней государственной власти за состояние дел в этой области.

Отнесение регулирования и защиты прав и свобод к ведению Российской Федерации во взаимосвязи с императивным предписанием положения части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации предполагает не только право, но и обязанность федерального законодателя на основе Конституции Российской Федерации, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, а также положений международно-правовых актов, участницей которых является Российская Федерация (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17), определить законодательные основы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, которые, хотя и являются в силу Конституции Российской Федерации непосредственно действующими (ст. 18), требуют в своей основе нормативного определенного порядка правопользования. Вместе с тем на федеральном уровне правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина может осуществляться не только федеральным законом, но и иными федеральными нормативными правовыми актами в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации.

Примеры

Нормативные правовые акты	Краткое содержание экспертного заключения
Приказ Министерства культуры Республики Башкортостан от 11.04.2014 №82 «О формировании резерва управленческих кадров Министерства культуры Республики Башкортостан», зарегистрирован в Управлении Республики Башкортостан по организа-	Приказ Министерства культуры Республики Башкортостан от 11.04.2014 №82 «О формировании резерва управленческих кадров Министерства культуры Республики Башкортостан» не соответствует федеральному законодательству в части слова «профессиональное». В пункте 3.2 приказа указано: «К гражданам, изъявившим желание участвовать в Конкурсе, предъявляются следующие требования:

ции деятельности мировых судей и ведению регистров правовых актов 07.05.2014 №4727, внесены изменения приказом Министерства культуры Республики Башкортостан от 23.07.2014 №202	1) наличие гражданства Российской Федерации; 2) наличие высшего профессионального образования; 3) наличие стажа работы на должности руководителя, заместителя руководителя организации, государственного органа, органа местного самоуправления, руководителя их структурного подразделения не менее трех лет». Исходя из положений п. п. 4, 12 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в редакции от 29.06.2015 №198-ФЗ) под уровнем образования понимается завершённый цикл образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований. Профессиональное образование – вид образования, который направлен на приобретение обучающимися в процессе освоения основных профессиональных образовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессии или специальности. В соответствии с ч. 5 ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования: • среднее профессиональное образование; • высшее образование – бакалавриат; • высшее образование – специалитет, магистратура; • высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации. Таким образом, Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» не предусмотрен уровень высшего профессионального образования. Профессиональное образование является видом образования и включает в себя четыре самостоятельных уровня, в котором отсутствует высшее профессиональное образование.
Постановление Правительства Ростовской области от 03.08.2016 №555 «Об утверждении Порядка организации работы по рассмотрению обращений граждан в Правительстве Ростовской области»	Согласно пункту 6.18 раздела 6 Порядка организации работы по рассмотрению обращений граждан в Правительстве Ростовской области (далее – Порядок), утвержденного постановлением, повторный прием по одному и тому же вопросу к руководителю осуществляется не ранее получения ответа на предыдущее обращение. Однако в соответствии с пунктом 1 статьи 9 и подпунктом 1 пункта 1 статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обращение, поступившее в государственный орган, в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению, кроме того, государственный орган обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения. Между тем, статья 13 Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», регулирующая вопросы личного приема граждан, не предполагает запрет на повторный прием до получения от-

	вета на предыдущее обращение. Таким образом, положение Порядка, неправомерно ограничивающее права граждан на личное обращение, гарантированное статьями 2 и 13 Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», противоречит федеральному законодательству.
--	--

1.2.2. Нарушение правил юридической техники и лингвистического обеспечения издаваемых нормативных правовых актов

Юридическая техника рассматривается как совокупность правил, приемов, способов и средств обработки, оформления, систематизации, толкования и применения для создания наиболее совершенных по форме и содержанию нормативных правовых актов и других юридических документов.

Целями юридической техники являются:

- структурирование правового материала;
- рационализация юридической деятельности;
- совершенствование языка правовых актов, чтобы они были более понятными, точными и грамотными;
- достижение унификации с использованием всего инструментария юридической техники (средств, правил, приемов).

К средствам юридической техники относят лексические средства, то есть словесное выражение понятий, используемых при изложении содержания правового акта (термины), и специфическое строение нормативного материала, складывающееся из определенного сочетания слов, которое охватывается понятием юридической конструкции.

К правилам юридической техники относят: ясность и четкость, простоту и доступность языка правовых актов; сочетание лаконичности с требуемой полнотой, конкретности с необходимой абстрактностью выражения правовых предписаний; последовательность и логичность в изложении юридической информации.

К приемам юридической техники относят способы размещения официальных реквизитов правового акта, его структурную организацию (для закона это вводная часть – преамбула, общая и особенная части, нумерация разделов, глав, статей, пунктов и т. д.).

Текст нормативного правового акта должен быть внутренне непротиворечивым и в целом соответствовать действующему законодательству. Задача лингвистической экспертизы заключается в проверке соблюдения правил законодательной техники в изложении правового материала. Как отмечается в специальной литературе, «лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия предоставленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов»³.

Ошибки, допускаемые в нормативных правовых актах, носят разноплановый характер, касаясь содержания, формы, языка, структуры.

В ходе проведенного в рамках подготовки Методических рекомендаций исследования удалось установить путем социологического опроса экспертов типичные ошибки, связанные

³ Гавриков В.П. Теория государственно-правового регулирования. Монография. – М.: Проспект. – 2016. – С.160.

с лингвистическим обеспечением нормотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований.

Результаты опроса позволяют выделить (классифицировать) пять крупных групп типичных ошибок, свидетельствующих о нарушениях юридической техники, допущенных при подготовке нормативных правовых актов, которые выявлены на стадии проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Юридикологические (ошибки концептуального плана)

Юридикологические ошибки находят свое выражение в следующем:

- преждевременность издания (отсутствие необходимых экономических, социальных, правовых и иных условий);
- неверное определение предмета правового регулирования, его разнородность;
- неверное установление круга субъектов, которым адресуется нормативный правовой акт;
- неверное установление временных (хронологических) параметров действия нормативного правового акта и отдельных его норм;
- неверно избранные методы (способы) правового регулирования;
- несоответствие вида нормативного правового акта предмету правового регулирования.

По мнению опрошенных экспертов, возникновению юридикологических ошибок способствуют: недостаточность унификации и кодификации федерального и регионального законодательства, отсутствие согласованности нормотворческой политики на уровне субъекта Российской Федерации, взаимодействия правовых служб муниципальных образований с правовыми службами субъекта Российской Федерации.

Юридикомпетенционные ошибки полномочий по принятию (изданию) нормативного правового акта

Квалифицируемые юридикомпетенционные ошибки можно представить в положениях нормативных правовых актов, образующих:

- завышение уровня правового регулирования (включение в нормативный правовой акт норм, которые могут быть приняты только актом высшей юридической силы);
- занижение нормотворческой компетенции (принятие правовых норм входит в компетенцию других, нижестоящих, органов и должностных лиц);
- присвоение нормотворческой компетенции другим субъектам правотворчества (других органов государственной власти, органов местного самоуправления, федеральных органов исполнительной власти).

По мнению опрошенных экспертов, рассматриваемая категория ошибки получает свое проявление в: возможности необоснованного применения исключений из общих правил; наличии дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления; принятии нормативного правового акта за пределами компетенции органа государственной власти или органов местного самоуправления.

Эксперты отмечают закрепление широких полномочий в отношении отдельных органов местного самоуправления, установление невыполнимых требований в нормативном правовом акте.

Юридикo-сoдeржaтeльнoе oшибкi нoрмaтивнoх прaвoвoх прeдпiсaнiй i другiх cocтaвнoх чacтeй тeкcтa нoрмaтивнoгo прaвoвoгo aктa

Квaлифiцируeмoe юридикo-сoдeржaтeльнoе oшибкi мoжнo прeдстaвить в пoлoжeнiях нoрмaтивнoх прaвoвoх aктoв, oбрaзуючих:

- кoнкурeнцию нoрмaтивнoгo прaвoвoгo aктa c рaнee издaнными нoрмaтивными прaвoвыми aктaми пo дaннoму прeдмeту рeгулiрoвaнiя, oблaдaющими aнaлoгичнoй юридичeскoй силoй;
- нaрушeнiе лoгичeскoгo пoстрoeнiя нoрмaтивнoгo прaвoвoгo aктa, нeпoслeдoвaтeльнoсть i нeзaвeршeннoсть излoжeнiя нoрмaтивнoгo мaтeриaлa (нaличie внутрeнних прoтoрeчiй мeжду eгo рaздeлaми, глaвaми, чaстями, стaтьями i пунктaми);
- нeпoлнoтe нoрмaтивнoх прeдпiсaнiй нoрмaтивнoгo прaвoвoгo aктa, в рeзультaтe кoтoрoй oстaются прaвoвыe прoбeлы;
- дублiрoвaнiе нoрм нoрмaтивнoгo прaвoвoгo aктa c прaвoвыми нoрмaми, сoдeржaщимися в рaнee издaнных нoрмaтивнoх прaвoвoх aктaх, a рaвнo внутрeннee дублiрoвaнiе;
- нaличie бoльшoгo чiслa блaнкeтнoх i oтсылoчнoх нoрм, зaтрудняющих цeлoстнoe вoсприятiе прeдмeтa, цeлeй i спoсoбoв прaвoвoгo рeгулiрoвaнiя;
- нoрмaтивнe излiшeствa (излiшнiя дeтaлiзaцiя i кoнкрeтiзaцiя нoрмaтивнoгo прaвoвoгo рeгулiрoвaнiя, устaнoвлeнiе мнoгoчiслeнных нeoпрaвдaнных прaвил, нeoбoснoвaннoe сужeнiе прaвoвoгo уcмoтрeнiя суб'єктoв прaвoпримeнeнiя);
- избирaтeльнoсть нoрм нoрмaтивнoгo прaвoвoгo aктa в пoльзу oпрeдeлeнных oргaнoв i пoдрaздeлeний («прaвoвыe прeдпoчтeнiя»);
- нeсooтвeтствiе внoсимoх iзмeнeний тeкстaм iзмeняeмых нoрмaтивнoх прaвoвoх aктoв.

Пo мнeнию oпрoшeнных eкспeртoв, дaннe нaрушeнiя вo мнoгoм св'язaнi з чaстими iзмeнeннями i дoпoлнeннями в фeдeрaльнe i рeгioнaльнe зaкoнoдaтeльствo, кoллiзiями прaвoвoх нoрм фeдeрaльнoгo i рeгioнaльнoгo зaкoнoдaтeльствa, прoтoрeчливoй судeбнoй прaктикoй, кoтoрaя прoвoдит к кoнкурeнции прoектируeмых нoрм з рaнee издaнными нoрмaтивними прaвoвыми aктaми пo дaннoму прeдмeту рeгулiрoвaнiя, oблaдaющими aнaлoгичнoй юридичeскoй силoй.

Примeры

Нoрмaтивнe прaвoвыe aкты	Крaткoe сoдeржaнiе eкспeртнoгo зaклoчeнiя
Пoстaнoвлeнiе aдминистрaции Брянскoй oблaсти oт 16.02.2006 №110 «O Брянскoй oблaстнoй тeрритoриaльнoй пoдсистeмe eдинoй гoсудaрствeннoй систeмы прeдупрeждeнiя i ликвидaции чрeзвчaйных ситуaций» (в рeдaкции пoстaнoвлeний aдминистрaции Брянскoй oблaсти oт 08.06.2007 №413, oт 12.05.2009 №438, oт 12.11.2009 №1191, oт 31.07.2012 №687)	В сooтвeтствии з пунктoм 2 стaтьи 4.1 Фeдeрaльнoгo зaкoнa №68-ФЗ пoрядoк oргaнizации дeятeльнoсти oргaнoв упрaвлeнiя i сил eдинoй гoсудaрствeннoй систeмы прeдупрeждeнiя i ликвидaции чрeзвчaйных ситуaций i oснoвнe мeрoпрiятiя, прoвoдимe укaзaнными oргaнaми i силaми в рeжимe пoвсeднeвнoй дeятeльнoсти, пoвышeннoй гoтoвнoсти или чрeзвчaйнoй ситуaции, oпрeдeляються Прaвительствoм Рoссийскoй Фeдeрaции. Сoгласнo aбзaцу втoрoму пунктa 22 Пoлoжeнiя, утвeрждeннoгo пoстaнoвлeнieм Прaвительствa Рoссийскoй Фeдeрaции №794, для приeмa сooбщeний o чрeзвчaйных си-

	туациях, в том числе вызванных пожарами, используются единый номер вызова экстренных оперативных служб «112» и номер приема сообщений о пожарах и чрезвычайных ситуациях, назначаемый федеральным органом исполнительной власти в области связи. Абзац второй пункта 19 Положения о Брянской областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного постановлением администрации Брянской области, не соответствует федеральному законодательству в части определения единого номера вызова экстренных оперативных служб. Абзацы третий и четвертый подпункта «в» пункта 24 Положения о Брянской областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного постановлением администрации Брянской области, не соответствуют абзацу третьему подпункта «в» пункта 28 Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации №794, в части отсутствия нормы, предусматривающей оповещение населения о возникших чрезвычайных ситуациях.
Постановление администрации Краснополянского городского поселения Вятскополянского района Кировской области от 30.08.2016 №191 «Об отмене постановления администрации Краснополянского городского поселения от 18.12.2015 №232 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача справок, выписок из домовых и похозяйственных книг, и поквартирных карточек» (с изменениями от 12.02.2016 №39)»	Пунктом 1 постановления отменяется постановление администрации Краснополянского городского поселения от 18.12.2015 №232, однако постановление администрации Краснополянского городского поселения от 12.02.2016 №39 «О внесении изменений в административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача справок, выписок из домовых и похозяйственных книг, и поквартирных карточек», утвержденный постановлением администрации поселения от 18.12.2015 №232» не отменено. В пункте 1 постановления слова «(с изменениями от 12.02.2016 №39)» не имеют правового смысла.

Юридикологические ошибки (погрешности стиля и языка нормативных правовых предписаний)

Квалифицируемые юридикологические ошибки можно представить в положениях нормативных правовых актов, в которых отмечаются:

- смешение стилей языка в тексте нормативного правового акта (использование наряду с официально-деловым языком литературного, научного);
- применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты;
- отступление от унифицированных положений, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и конкретных юридических конструкций;

- использование конструкций, не выражающих государственную волю в явном виде (вместо конструкций «субъект обязан», «субъект должен» используются такие, как «субъект делает», «субъект выполняет»);
- использование словосочетаний, правовое содержание которых неопределенно (например, «повышенное внимание»);
- неправильное употребление синонимов (часто не делается, например, различий между «договором» и «контрактом»);
- неправильное написание наименований государственных органов;
- использование тавтологических выражений («следует отметить следующие особенности документов»);
- употребление оборотов, содержащих лишние слова, многословие («совместное сотрудничество», «временная отсрочка» и т.д.);
- применение оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа «разумный», «добросовестный», «качественно», «полезный»;
- использование неустановленных сокращений и аббревиатур.

Примеры

Нормативные правовые акты	Краткое содержание экспертного заключения
Приказ Министерства культуры Новосибирской области от 28.09.2016 №324 «О проведении конкурсного отбора»	В тексте Приказа выявлены нарушения правил юридической техники. 1. В Приказе нарушена логическая связь. Согласно пункту 5 Порядка, участниками конкурсного отбора могут быть юридические лица и индивидуальные предприниматели. Вместе с тем, в преамбуле к Соглашению в графе наименования получателя субсидии указано «наименование юридического лица». 2. В приложении №1 к Порядку, Соглашении, приложениях №1, №2 и №4 к Соглашению для получателя субсидии сокращением «М.П.» указывается место печати. Вместе с тем, Федеральным законом от 06.04.2015 №82-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены обязательности печати хозяйственных обществ» отменена обязательность печати хозяйственных обществ. 3. В Соглашении нарушена нумерация разделов. Так, после раздела 8 идет раздел 7.
Указ Губернатора Брянской области от 29.01.2013 №70 «О переименовании Департамента общего и профессионального образования Брянской области»	В результате проведения правовой экспертизы указа Губернатора Брянской области на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству установлено следующее. Пункт 2.2 Положения противоречит пункту 1 части 1 статьи 6 Федерального закона №273-ФЗ, согласно которому разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования. В связи с вышеизложенным, необходимо пункт 2.2 Положения привести в соответствие с пунктом 1 части 1 статьи 6 Федераль-

	ного закона №273-ФЗ. В тексте указа Губернатора Брянской области допущено нарушение правил юридической техники. В пунктах 3.62 и 4.1.8 Положения используется термин «орган народного образования», понятие которого отсутствует в действующем законодательстве, что приводит к неоднозначности применения данной терминологии.
--	--

Юридико-технические ошибки оформления нормативного правового акта

О юридико-технических ошибках оформления нормативного правового акта (его проекта) свидетельствуют:

- неправильность расположения реквизитов;
- неверное оформление сносок и примечаний, а также их неправильное применение;
- отсутствие или неправильное указание источников официального опубликования нормативных правовых актов, на которые делается ссылка в проекте;
- громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав, статей;
- расхождение между названиями документов, указанными в основной (приказной) части проекта, и их названиями, указанными в приложении;
- использование неверных наименований документов, на которые даются ссылки в тексте проекта;
- неправильное написание дат.

Примеры

Нормативные правовые акты	Краткое содержание экспертного заключения
Приказ Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан от 28.05.2014 №302-о «Об утверждении Административного регламента Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан по предоставлению государственной услуги «Предоставление ежемесячного детского пособия до достижения детьми трех лет семьям, в которых одновременно родились двое и более детей» (в ред. от 30.06. 2016 №617-о)	В абзаце 16 пункта 2.6 Административного регламента имеется ссылка на недействующий нормативный правовой акт – приказ Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан от 21.03.2014 №172-о «Об утверждении Перечня государственных услуг Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан и Перечня административных регламентов Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан по предоставлению государственных услуг». Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 26.12.2011 №504 «О разработке и утверждении республиканскими органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» («Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан», 02.02.2012, №4(370), ст. 196) данный нормативный акт является недействующим.
Приказ Департамента сельского хозяйства Брянской области от 07.05.2013	В тексте приказа Департамента сельского хозяйства Брянской области допущены нарушения правил юри-

№162 «Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Выплата субсидий из областного бюджета муниципальным унитарным предприятиям – машинно-технологическим станциям, сельскохозяйственным товаропроизводителям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, индивидуальным предпринимателям, занимающимся производством сельскохозяйственной продукции, за приобретенную сельскохозяйственную технику, оборудование, узлы, агрегаты, запасные части»	дической техники. Абзацем шестым пункта 2.6.1 Административного регламента установлен максимальный срок устранения выявленных в документах недостатков. С целью устранения неоднозначности трактования данного срока рекомендуем слова «1 месяц» заменить словами «30 дней». В пункте 3.1.1 Административного регламента содержится неверная ссылка на пункт 2.10.1.
Постановление администрации Брянской области от 31.10.2011 №985 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции «Осуществление в установленном порядке работы по оформлению и выдаче государственных жилищных сертификатов для отдельных категорий граждан в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы»	В абзаце 5 пункта 3.5 Административного регламента, утвержденного постановлением администрации Брянской области указано, что гражданин, включенный в список получателей сертификатов, представляет в орган местного самоуправления по месту регистрации документы, указанные в подпункте «а» пункта 1.5 Административного регламента. Однако, в подпункте «а» пункта 1.5 отсутствует какой-либо список документов, в данном подпункте указана категория граждан, имеющих право на получение сертификата.
Постановление Администрации города Кемерово от 07.09.2016 №2277 «О порядке осуществления муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения» (в ред. постановления от 26.09.2016 №2452) Постановление имеет статус «не вступил в силу».	В тексте постановления имеются юридико-технические ошибки, а также пунктуационные ошибки. В пункте 2 Порядка осуществления муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения <i>введено сокращение «(далее – субъекты надзора)», которое и следовало употреблять далее по тексту.</i> В пункте 7 Порядка вместо слова «<i>осуществляющие</i>» следовало употребить слово «<i>осуществление</i>». В тексте постановления <i>не единообразно употреблены слова «(далее по тексту – ...)» и «(далее – ...)», не единообразно указаны реквизиты федеральных законов.</i>

Для исключения нарушений правил юридической техники при подготовке нормативных правовых актов (как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований) рекомендуется в заключении о проведении правовой экспертизы включать ссылку о руководстве при оформлении документов ГОСТом Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», утвержденным постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 03.03.2003 №65 «О принятии и введении в действие государственного стандарта Российской Федерации».

РАЗДЕЛ 2.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ (ИХ ПРОЕКТОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Организационно-методические основы проведения антикоррупционной экспертизы

Основным назначением представленных ниже рекомендаций и конкретных примеров, относящихся к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (их проектов), является совершенствование практики, приобретение новых знаний, умений и навыков выявления и устранения коррупциогенных факторов, которые могут содержаться в нормативных правовых актах (их проектах), издаваемых на региональном и муниципальном уровне правотворческой деятельности уполномоченных органов.

Принимая во внимание практическую направленность настоящих рекомендаций, а также для обеспечения доступности изложения и восприятия материала, предлагается краткое определение правового института экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов, которое принято в профессиональной (повседневной) среде специалистов занятых ею, а именно – антикоррупционная экспертиза.

Коррупциогенные факторы определены в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации №96 от 26.02.2010 (далее в настоящем разделе – Методика). Практическое применение данной Методики, а также правил проведения антикоррупционной экспертизы на практике нередко сопровождается трудностями установления квалифицирующих признаков, факторов, которые являются коррупциогенными. Таковыми являются положения нормативных правовых актов, которые способствуют и обуславливают возможность возникновения коррупционных проявлений.

Выявление коррупциогенных факторов требует знания не только Методики, но и методологических приемов их распознавания, которые могут быть выработаны на практике или приведены в пример. В содержании данного раздела будут приведены оба этих аспекта – разработанные в науке и практике конкретные приемы выявления коррупциогенных факторов.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует руководствоваться определенными принципами, которые помогут достичь эффективных результатов. Основопологающим является принцип системности, который подразумевает оценку нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами. Такой системный подход служит целям обоснованности получаемых выводов, проверяемости и объективности результатов, исключает фактор субъективности и ошибок в оценке коррупциогенности того или иного положения, которое оценивается в системе не только других нормативных правовых актов, но и всех затрагиваемых правоотношений.

Принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы по отношению к Минюсту России и его территориальным органам при ее проведении в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации имеет определенные базовые условия. Антикоррупционная экспертиза в отношении проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации осуществляется при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты о

внесении изменений в уставы муниципальных образований подвергаются антикоррупционной экспертизе при их государственной регистрации.

Следует помнить, что мониторинг применения вступивших в законную силу правовых актов является обязанностью правотворческого органа и одним из направлений его деятельности. В связи с этим территориальным органам Минюста России отводится важная роль обеспечения соблюдения такой обязанности правотворческими органами. В свою очередь, совершенствование качества правового регулирования общественных отношений является их непосредственной задачей, которая достигается путем устранения коррупциогенных норм.

Соблюдение принципа проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы достигается тогда, когда существует возможность проверки истинности полученных результатов, то есть оценка коррупциогенности положения нормативного правового акта проведена в строгом соответствии с Методикой, выводы логичны, имеют законное основание и могут быть воспроизведены в случае проведения повторной экспертизы.

Важным для обеспечения результативности проводимой антикоррупционной экспертизы является принцип взаимодействия территориальных органов Минюста России или сотрудничества с органами государственной власти (выступающими субъектами правотворческой деятельности, органами прокуратуры), органами местного самоуправления, а также представителями гражданского общества (в лице независимых экспертов, уполномоченных осуществлять антикоррупционную экспертизу).

Прежде всего, при проведении антикоррупционной экспертизы следует обращать внимание на заключения по нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые составляются их разработчиками, а также на заключения независимых экспертов, которые поступают на проекты нормативных правовых актов, размещенных в сети «Интернет». В частности, в заключениях независимых экспертов могут уже содержаться оценки и обоснования коррупциогенности положений нормативного правового акта.

Не менее важный аспект, связанный с обеспечением взаимодействия, заключен в организации сотрудничества территориальных органов Минюста России и органов прокуратуры. Предметом такого сотрудничества могут выступать вопросы приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с требованием устранения выявленных в них коррупциогенных факторов.

Из анализа действующего законодательства следует, что срок приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством и устранения коррупциогенных факторов, выявленных при проведении правовой экспертизы, не установлен.

Соответственно, можно предположить, что именно данный факт является причиной длительного неприведения нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством и не устранения коррупциогенных факторов, даже если субъект, принявший указанный акт, согласен с доводами, приведенными в экспертном заключении.

При возникновении такой ситуации территориальным органам Минюста России следует воспользоваться средствами взаимодействия и сотрудничества, которые выражены в заключаемых соглашениях с органами прокуратуры.

Меры прокурорского реагирования позволяют эффективно реализовать требования об устранении коррупциогенных факторов, выявленных в нормативных правовых актах, разрабатываемых и издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В частности, такие меры прокурорского реагирования могут быть выражены в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Не менее эффективным инструментом взаимодействия, осуществляемого территори-

альными органами Минюста России, в вопросах обеспечения результативности устранения коррупционных факторов, выявляемых в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, выступают учреждаемые экспертные советы по мониторингу правоприменения, в которые входят независимые эксперты, осуществляющие антикоррупционную экспертизу. Совместное обсуждение типовых (часто встречающихся) коррупционных факторов, в котором принимают участие эксперты, дополнительно служит задачам обеспечения качества правотворческой деятельности органов, ее осуществляющих.

Роль вышеперечисленных принципов сложно переоценить, поскольку они помимо задач обеспечения качества проводимой антикоррупционной экспертизы и ее результативности, позволяют обогащать, развивать и совершенствовать ее методические основы, в частности, в области определения типологии проявлений коррупционных факторов и приведения конкретных приемов их выявления.

2.2. Выявление коррупционных факторов и иллюстрация их конкретных проявлений

Важнейший элемент производства антикоррупционной экспертизы и эффективность ее проведения зависят от точного определения объекта – положения нормативного правового акта (его проекта), в котором содержится коррупционный фактор. Имеющееся формально-юридическое определение такого объекта, которое содержится в части 2 ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», является собирательным, поскольку соединяет в себе содержательное определение двух квалифицирующих групп недостатков нормотворческой деятельности, отмеченных соответственно в п.п. 3 и 4 Методики:

- первую группу составляют коррупционные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- вторую группу образуют коррупционные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

При видимом различии квалификации указанных групп факторов общим для них является содержание, которое позволяет определять их в качестве коррупционных. Такое содержание составляют не просто положения нормативных правовых актов (их проектов), которые обнаруживают в себе элемент, отражающий недостатки, в соответствии с определенным пунктом Методики. При таком подходе эксперт может легко обнаружить, но не всегда точно обосновать наличие / отсутствие коррупционного фактора. Для того чтобы исключить такие риски при определении коррупционности того или иного положения нормативного правового акта нужно исходить из способности этого положения создавать благоприятные причины для возникновения конкретных коррупционных проявлений, а также способствовать им, обуславливать их.

Принимая за основу порядок расположения и определения коррупционных факторов в Методике, предлагается таким же образом осуществить их последующее рассмотрение.

Широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

Положения нормативных правовых актов, содержащих дискреционность (право усмотрения) правоприменения, которая выражается в ходе реализации полномочий указанных субъектов, составляют основную и часто выявляемую массу коррупциогенных факторов. Отмечаемая в содержании рассматриваемого фактора неопределенность может трактоваться должностным лицом органа государственной власти или органа местного самоуправления неоднозначно и образовывать широкое варьирование своего усмотрения.

Так, например, отсутствие определенных сроков может обуславливать усмотрение на возможность их сокращения или, напротив, увеличения. В результате норма права (положение нормативного правового акта) получает повышенную вероятность произвольного применения. Содержание коррупциогенного фактора – «широта дискреционных полномочий» – нередко проявляется в отсутствии указания на условия или основания принятия решений, которые требуют определения или развернутого содержания в рамках административных процедур (регламентов). В таком случае рассматриваемый коррупциогенный фактор проявляет свою взаимосвязь, а точнее сказать выступает производным, по отношению к другому – «отсутствие или неполнота административных процедур». Таким образом, два указанных фактора имеют корреляцию или автоматическую взаимосвязь, а потому требуют их определения также в паре.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы и предложенная редакция, ее исключающая
Указ Губернатора Брянской области от 19.12.2014 №414 «О лицензионной комиссии Брянской области по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами» (в ред. от 02.03.2016 №74) <i>«Рекомендуемый срок для принятия лицензионной комиссией решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии – 10 (десять) рабочих дней со дня получения мотивированного предложения от органа государственного жилищного надзора».</i>	Использование слова «рекомендуемый» при определении срока совершения административного действия свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, заключающегося в широте дискреционных полномочий, а именно, отсутствие или неопределенность сроков принятия решения. Редакция после устранения коррупциогенных факторов (в редакции указа Губернатора Брянской области от 22.04.2016 №158): <i>«Лицензионная комиссия принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии в течение 10 (десяти) рабочих дней со дня получения мотивированного предложения от органа государственного жилищного надзора».</i>
Приказ Министерства труда и социальной защиты Забайкальского края от 07.08.2013 №410 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции «Осуществление надзора за дея-	Норма пункта 2.3.1. содержит неопределенность установления сроков действия, что свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов, заключающихся в широте дискреционных полномочий и выборочном изменении объема прав.

тельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане» <i>«2.3.1.Исполнение государственной функции начинается с момента установления опеки или попечительства и назначения опекуна или попечителя на основании акта органа опеки и попечительства, и осуществляется весь период, на который установлена опека или попечительство».</i>	Редакция после устранения коррупционных факторов (в редакции приказа Министерства труда и социальной защиты Забайкальского края от 24.11.2014 №1320): <i>«2.3.1.Срок исполнения государственной функции (с даты начала проверки до даты составления акта по результатам проверки) не может превышать двадцать рабочих дней».</i>
Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.03.1994 №141 «Об утверждении Положения о предоставлении гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья» (с изменениями, внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.10.2004 №463) <i>«При приобретении существующего жилья субсидии предоставляются на тех же условиях, что и при строительстве или покупке вновь построенного жилья».</i>	Норма содержит неопределенность установления условий действия, что свидетельствует о наличии коррупционных факторов, заключающихся в широте дискреционных полномочий и выборочном изменении объема прав. Рекомендуемая редакция нормы (экспертное заключение Управления Минюста России по Республике Татарстан от 17.02.2015 №310): <i>«При строительстве или покупке вновь построенного жилья субсидии предоставляются на следующих условиях: (далее приводится перечень условий)....</i>
Постановление Правительства Забайкальского края от 31.03.2009 №119 «Об утверждении Порядка предоставления ежемесячной денежной выплаты на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, уплату взноса на капитальный ремонт отдельным категориям граждан в Забайкальском крае» (в последней редакции постановления Правительства Забайкальского края от 10.03.2015 №89) <i>«Ежемесячная денежная выплата перечисляется получателям в месяце, следующем за истекшим месяцем».</i>	Норма содержит неопределенность установления сроков действия, что свидетельствует о наличии коррупционных факторов, заключающихся в широте дискреционных полномочий и выборочном изменении объема прав. Редакция нормы после устранения коррупционных фактора (в редакции постановления Правительства Забайкальского края от 15.04.2015 №168): <i>«Ежемесячная денежная выплата перечисляется получателям ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем».</i>
Приказ Департамента сельского хозяйства Брянской области от 22.09.2015 №346 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Предоставление субсидии на возмещение части затрат сельскохозяйственным товаропроизводителям на поддержку молодых специалистов и квалифицирован-	Пункт 2.9 Административного регламента не может обеспечить единообразное применение указанных норм, что свидетельствует о наличии коррупционных факторов, заключающихся в широте дискреционных полномочий и выборочном изменении объема прав, а именно, отсутствии условий или оснований принятия решения, а также необоснованное установление исключений из общего порядка для организа-

ных рабочих и по привлечению к производственному процессу студентов образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля при прохождении производственной практики в качестве трактористов-машинистов сельскохозяйственного производства» «2.9. Искерпываяющий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги: • не предоставление полного перечня документов, предусмотренных п. 2.6. Регламента; • наличие в представленных документах недостоверной, искаженной или неполной информации; • документы имеют серьезные повреждения, наличие которых не позволяет однозначно истолковать их содержание».	ций по усмотрению органов государственной власти (подпункты «а», «в» пункта 3 Методики). Редакция после устранения коррупциогенных фактора (в редакции приказа Департамента сельского хозяйства Брянской области от 25.11.2015 №511): «2.9. Искерпываяющий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги. 2.9.1. Искерпываяющий перечень оснований для приостановления предоставления государственной услуги: а) не предоставление полного перечня документов, предусмотренных п. 2.6. Регламента; б) предоставление документов, не соответствующих формам, предусмотренным приложениями 2, 3, 4 к Регламенту. 2.9.2. Искерпываяющий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги: а) неосуществление заявителем финансово-хозяйственной деятельности в течение шести месяцев на дату подачи заявления о предоставлении субсидии; б) невыполнение заявителем условий для предоставления государственной услуги: • подачи не позднее года с момента приема на работу молодого специалиста и (или) квалифицированного рабочего заявления о предоставлении субсидии и документов, предусмотренных п. 2.6.1. Регламента; • заключения с главным распорядителем бюджетных средств соглашения о предоставлении субсидии; • представления главному распорядителю бюджетных средств отчета о финансово-экономическом состоянии за год, предшествующий году предоставления субсидии, по формам и в сроки, установленные Министерством сельского хозяйства Российской Федерации; • дачи согласия в форме заявления на осуществление главным распорядителем бюджетных средств, предоставившим субсидию, и органами государственного финансового контроля (надзора) проверок соблюдения сельскохозяйственным товаропроизводителем условий, целей и порядка предоставления субсидий в соответствии с пунктом 5 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.»
---	---

Постановление Правительства Москвы от 01.12.2009 №1287-ПП «Об утверждении Положения о порядке установки в городе Москве мемориальных досок» (в ред. от 08.12.2015 №830-ПП) <i>«3.7. В результате рассмотрения ходатайств Комиссия принимает одно из следующих решений:</i> <i>• поддержать ходатайство и обратиться в Правительство Москвы с предложением поручить Департаменту культуры города Москвы осуществление контроля и оказание консультативно-методической помощи по организации художественно-архитектурного проектирования, изготовления в долговечных материалах, установки и технического обеспечения торжественного открытия мемориальной доски за счет средств ходатайствующей организации; ...».</i>	Пунктом 3.7 Положения определен перечень документов, представляемых заявителями в Комиссию по увековечению памяти выдающихся событий и деятелей отечественной истории и культуры, а также перечень принимаемых по результатам их рассмотрения решений. Однако <i>срок</i>, в течение которого рассматриваются документы и принимается решение, Положением <i>не установлен</i>, что дает возможность членам Комиссии по своему усмотрению решать в какие сроки будут рассматриваться документы и приниматься решения. Данный пробел повышает вероятность произвольного применения нормы, создавая тем самым, возможность для злоупотреблений при осуществлении соответствующих полномочий. <i>«3.7. В трехмесячный срок с даты поступления документов, указанных в пункте 3.5 настоящего Положения, проводится заседание Комиссии по рассмотрению ходатайств.</i> <i>В результате рассмотрения ходатайств Комиссия принимает одно из следующих решений:</i> <i>• поддержать ходатайство и обратиться в Правительство Москвы с предложением поручить Департаменту культурного наследия города Москвы осуществление контроля и оказание консультативно-методической помощи по организации художественно-архитектурного проектирования, изготовления в долговечных материалах, установки и технического обеспечения торжественного открытия мемориальной доски за счет средств ходатайствующей организации; ...».</i>
---	---

Рассматриваемый коррупциогенный фактор занимает первое место по выявляемости в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Следует помнить, что наличие данного фактора создает условия для правоприменителя на злоупотребление правом. Заключение эксперта по квалификации коррупциогенного фактора и рекомендации по его устранению не всегда принимаются разработчиками. Как правило, приводятся ссылки на то, что публично-властная деятельность государственных и муниципальных служащих предполагает наличие определенной свободы усмотрения должностных лиц в рамках возложенных полномочий, чем обеспечивается необходимый объем самостоятельности при принятии тех или иных решений. Вместе с тем объем усмотрения должностного лица не может быть безграничным, и потому его необходимо минимизировать.

Определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственным органом, органом местного самоуправления или организацией (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Данный фактор проявляет себя в положениях, которые определяют компетенцию публично-властного органа (должностного лица) при реализации полномочий по формуле «вправе». Указанная формула нередко возникает в ходе реализации регистрационных, юрисдикционных, разрешительных, контрольных полномочий должностного лица. Однако важно помнить, что полномочия должностного лица предполагают наличие двух составляющих, а именно, прав и обязанностей. Порядок и условия исполнения соответствующих полномочий подлежат четкому регламентированию и определению. Случаи определения компетенции по формуле «вправе» должны быть сведены к минимуму и находиться в строгой зависимости от определяемых законодательством условий.

Особенности установления (выявления и доказывания) коррупционного фактора «определение компетенции по формуле «вправе»» не имеет уникальных, а равно и сложных методических начал, поскольку содержание недостатков юридико-технического характера, их образующих, представляется достаточно легким (простым) для обнаружения. Между тем некоторые нюансы методического значения можно выделить. Часто эксперт сокращает или упрощает прием выявления этого фактора, сводя его до обнаружения в анализируемом тексте слова «вправе». Однако необходимо учитывать, что аналогичную роль играют такие синонимичные слова, как: «может», «определяет», «устанавливает», «решает», «принимает решение».

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупционный фактор	Обоснование коррупционности нормы и предложенная редакция, ее исключающая
Приказ Министерства культуры Свердловской области от 04.03.2016 №61 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты стипендий ведущим деятелям культуры и искусства Свердловской области и талантливой молодежи, профессионально работающей в сфере искусства, Положения о комиссии по назначению стипендий ведущим деятелям культуры и искусства Свердловской области и талантливой молодежи, профессионально работающей в сфере искусства, и ее состава» <i>«п. 5. Министерством может быть отказано творческим союзам в приеме материалов в случае невыполнения условий, изложенных в пунктах 6 и 10 настоящего Положения».</i>	Приведенная норма предоставляет право выбора «может быть отказано» или «может не быть отказано», что свидетельствует о наличии коррупционного фактора, заключающегося в предоставлении возможности совершения (не совершения) должностным лицом определенных действий. Рекомендуемая редакция нормы (экспертное заключение Главного управления Минюста России по Свердловской области от 06.04.2016 №02-511-33): <i>«п. 5. Министерство отказывает творческим союзам в приеме материалов в случае невыполнения условий, изложенных в пунктах 6 и 10 настоящего Положения».</i>
Приказ Министерства территориального развития Забайкальского края от 27.10.2014 №67 «Об организации конкурсного отбора муниципальных образований для участия в	Приведенная норма предоставляет право выбора «может перенести», что свидетельствует о наличии коррупционного фактора, заключающегося в предоставлении возможности совершения

2015 году в реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» государственной программы Забайкальского края «Государственное регулирование территориального развития Забайкальского края на 2014-2020 годы» (в ред. приказа Министерства территориального развития Забайкальского края от 11.06.2015 №15) <i>«4.10. Минтерразвития Забайкальского края может перенести окончательную дату приема Заявок на более поздний срок».</i>	(не совершения) должностным лицом определенных действий. Необходимо привести перечень оснований для переноса даты приема Заявок. <i>«4.10. Минтерразвития Забайкальского края переносит дату приема Заявок на более поздний срок в следующих случаях» (ниже приводится перечень оснований).</i>
Решение Думы Ангарского муниципального образования от 20.08.2012 №253-38рД, утвердившее Положение об оказании поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям органами местного самоуправления Ангарского муниципального образования <i>«3. Формы оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям органами местного самоуправления Ангарского муниципального образования</i> <i>3.3. Имущественная поддержка. Органы местного самоуправления в пределах своих компетенций могут оказывать социально ориентированным некоммерческим организациям имущественную поддержку. Имущественная поддержка социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется путем передачи им во владение или пользование имущества, находящегося в собственности Ангарского муниципального образования (далее – муниципальное имущество) в установленном законодательством порядке. Указанное имущество должно использоваться только по целевому назначению.</i> <i>3.4. Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечня муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц, за исключением имущественных прав некоммерческих организаций (далее – Перечень), а также порядок и условия предоставления во владение и пользование включенного в него муниципального имущества устанавливается администрацией Ангарского муниципального образования. Муниципальное имущество, включенное в Перечень, может быть использовано только в целях предоставления его во владение</i>	Пункты 3.3, 3.4, 3.5 статьи 3 Положения в части формулировки формы оказания поддержки некоммерческим организациям органами местного самоуправления по формуле «могут» содержат коррупциогенный фактор, предусмотренный пунктом «б» ч. 3 Методики, а именно, определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций. <i>Данное Положение признано недействующим решением Ангарского городского суда Иркутской области от 08.11.2012 по делу №2-4845/2012 «О признании недействующим решения Думы Ангарского муниципального образования от 20.08.2012 №253-38рД «Об утверждении Положения об оказании поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям органами местного самоуправления Ангарского муниципального образования».</i>

или пользование на долгосрочной основе, в том числе и по льготным ставкам арендной платы, социально ориентированным некоммерческим организациям. Перечень подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению на официальном сайте органов местного самоуправления Ангарского муниципального образования. 3.5. Финансовая поддержка. Органы местного самоуправления Ангарского муниципального образования в пределах своей компетенции могут оказывать финансовую поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям путем предоставления субсидий из бюджета Ангарского муниципального образования в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации».	
Закон Брянской области от 04.11.1999 №62-3 «О мировых судьях Брянской области» (в ред. от 07.05.2014 №31-3) «2. Мировые судьи назначаются на должности Брянской областной Думой по представлению председателя Брянского областного суда. При рассмотрении вопроса о назначении кандидатов на должности мировых судей в Брянской областной Думе может учитываться мнение граждан, общественных объединений, а также начальника управления мировой юстиции Брянской области».	Формулировка «может» свидетельствует о наличии коррупционного фактора «определение компетенции по формуле «вправе». Кроме того, данное положение образует широту дискреционных полномочий, выраженную в отсутствии условий и оснований принятия решения. Данное положение признано утратившим силу Законом Брянской области от 31.12.2014 №93-3 «О внесении изменения в статью 6 Закона Брянской области «О мировых судьях Брянской области».
Приказ Департамента по охране и использованию животного мира Ярославской области от 04.10.2010 №45 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственному контролю за использованием капканов и ловушек на территории Ярославской области, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения» «2.3. Исполнение государственной функции может быть приостановлено в случаях отсутствия при проведении проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя».	Использование в пункте 2.3. раздела 2 Административного регламента формулировки «может быть приостановлено» предоставляет Департаменту по охране и использованию животного мира Ярославской области возможность принимать произвольные решения о приостановлении исполнения названной государственной функции и отражает коррупционный фактор «определение компетенции по формуле «вправе»». «2.3. Исполнение государственной функции приостанавливается в случаях отсутствия при проведении проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя».

Выборочное изменение объема прав и обязанностей – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Данный коррупциогенный фактор может быть обнаружен экспертом в правовой норме наряду с другими коррупциогенными факторами, например, широтой дискреционных полномочий – отсутствием или неопределенностью сроков, условий или оснований принятия решения, наличием дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), а также злоупотреблением правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами). Помимо этого, рассматриваемый коррупциогенный фактор автоматически порождает проявление иного фактора – «определение компетенции по формуле «вправе»». Свойства взаимосвязи указанных двух факторов позволяют оценивать их по отношению друг к другу в позиции факторов – спутников. В связи с этим эксперту рекомендуется в подготавливаемом заключении определять их парное содержание. Такой прием предоставляет возможность усиливать аргументацию оценочных положений коррупциогенности нормы, которая выступает объектом проводимой экспертизы.

Кроме того, анализ и оценка отраслевого законодательства на коррупциогенность (например, административного) позволяет обнаружить, что недостатки нормотворчества, выраженные в этом факторе, нередко имеют типовые характеристики. Убеждают в этом повторяющиеся приемы или одинаковые модели изложения норм в проектируемых или действующих нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Так, например, рассматриваемый коррупциогенный фактор получает достаточно простое выражение в обособленных оборотах «как правило», «в исключительных случаях», «за исключением», «в отдельных случаях», или же «при условии ... , допускается».

Пример

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы
Приказ Инспекции гостехнадзора Республики Башкортостан от 21.07.2011 №305 «Об утверждении Положения о премировании, оказании материальной помощи, выплате ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы государственным гражданским служащим Республики Башкортостан Государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Башкортостан» <i>Пункт 3.6 – Размер материальной помощи в случаях, указанных в пункте 3.5 настоящего Положения, определяется до трех окладов денежного содержания.</i>	В пункте 3.6 Положения предусмотрено, что в исключительных случаях гражданскому служащему может выплачиваться материальная помощь в размерах, превышающих установленные пределы. При этом перечень указанных исключительных случаев в Положении отсутствует. Коррупциогенный фактор выражен в возможности варьирования права принятия решения уполномоченным органом (должностным лицом) по субъективному усмотрению в отношении определенных кандидатов, что может повлечь за собой нарушение их прав. Так, возможность применения исключений из общего правила без уточнения перечня соответствующих исключительных случаев ставит кандидатов в неравные условия, поскольку, руководствуясь нормой пункта 3.6 Положения, упол-

В исключительных случаях гражданскому служащему может выплачиваться материальная помощь в размерах, превышающих установленные пределы.	номоченный орган (должностное лицо) вправе заинтересованному лицу увеличить размер материальной помощи по своему желанию.
--	---

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц), принявших первоначальный нормативный правовой акт.

Данный фактор проявляет себя в таких позициях нормативного правового положения, которые содержат не просто отсылочные или бланкетные нормы, а возможность на их основе субъектам правотворческой деятельности (региональному законодателю) издавать нормативный правовой акт, устанавливающий общеобязательные правила поведения, которые не могут быть установлены в силу законотворческой компетенции.

Между тем, важно помнить, что отсылочные и бланкетные нормы обеспечивают общеправовой принцип системности права, то есть позволяют координировать или согласовывать между собой нормы права, которые содержатся в разных нормативных правовых актах. В связи с этим при выявлении и обосновании квалификации данного фактора в качестве коррупциогенного следует исходить из данного положения и учитывать его, выявляя только случаи использования бланкетных или отсылочных норм, результатом которого выступает вторжение в компетенцию органа государственной власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Особенностью рассматриваемого фактора является его свойство порождать системную коррупциогенность нормы, ведущую к широте дискреционных полномочий, злоупотреблению правом заявителя.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы
Закон г. Москвы от 21.11.2007 №45 (ред. от 18.06.2014) «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» <i>Статья 10.7. Эксплуатация несогласованных городских, пригородных, междугородних и международных автобусных маршрутов</i> <i>1. Эксплуатация городских, пригородных, междугородних и международных автобусных маршрутов, несогласованных в порядке, установленном Правительством Москвы, а также с нарушениями условий согласования – влечет наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц в</i>	Положение ст. 10.7 содержит коррупциогенные факторы: чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти. Как следует из содержания диспозиции статьи 10.7 Закона города Москвы от 21.11.2007 №45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», будучи по своей юридической конструкции бланкетной нормой, она предусматривает сложный способ отсылки и не несет достаточной и необходимой информации о нормативных правовых актах, устанавливающих непосредственно порядок согласования автобус-

<i>размере четырех тысяч рублей; на юридических лиц – пятидесяти тысяч рублей.</i>	ных маршрутов, за нарушение которого вводится административная ответственность.
Закон Брянской области №88-З от 15.06.2007 «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» <i>Статья 28.</i> <i>Осуществление транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом по межмуниципальным, муниципальным или пригородным маршрутам регулярных перевозок без заключения договора на право осуществления коммерческих перевозок по маршруту регулярных перевозок с уполномоченным органом Брянской области или органом местного самоуправления, а равно осуществление транспортного обслуживания населения по маршрутам, не открытым в порядке, установленном законодательством Брянской области и (или) муниципальными правовыми актами, влечет наложение административного штрафа:</i> <i>• на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей;</i> <i>• на юридических лиц – от ста тысяч до трехсот тысяч рублей.</i>	Положения ст. 28 Закона содержат ссылку не к конкретным статьям, названным в диспозиции нормативных правовых актов, а ко всему действующему законодательству Брянской области и (или) муниципальным правовым актам в сфере организации транспортного обслуживания населения. Оспариваемая норма предоставляет простор для административного усмотрения и установления административной ответственности по основаниям, установленным не законом субъекта об административных правонарушениях, а иными актами законодательства как субъекта Российской Федерации, так и муниципальными правовыми актами. Данные обстоятельства позволяют отмечать наличие коррупциогенных факторов, предусмотренных подпунктами «а» и «г» пункта 3 Методики: широта дискреционных полномочий; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Деятельность любого государственного органа должна быть основана на его компетенции, полномочиях. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления имеет право осуществлять свои функции только в соответствии с возложенными на него полномочиями. Издание нормативных правовых актов допускается строго в пределах компетенции государственного органа либо органа местного самоуправления, которые действуют в рамках предметов ведения и полномочий. Данные полномочия отражены в статутном акте (положении об органе, уставе и т.д.). Статутный акт должен содержать перечень нормативных правовых и иных актов, правом на издание которых обладает государственной орган субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления.

Выявление данного коррупциогенного фактора в муниципальных нормативных правовых актах не является редким. Однако с учетом того, что антикоррупционная экспертиза не проводится в отношении таких актов (за исключением тех из них, которыми вносятся изменения в уставы муниципальных образований), следует обращать внимание на проявления отмеченного фактора в положениях уставов муниципальных образований, а также в законодательных актах субъектов Российской Федерации, которые принимаются по вопросам местного самоуправления.

Следует помнить, что в иерархической структуре источников правового регулирования муниципальные нормативные правовые акты имеют четкую субординацию. В тех случаях, когда по вопросам местного самоуправления принимаются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, эксперту следует определить соотношение юридической силы региональных и федеральных нормативных правовых актов.

Для выявления рассматриваемого коррупционного фактора необходимо проанализировать статутный акт, определяющий компетенцию органа, принявшего нормативный правовой акт (закон, устав, положение об органе в установленной сфере). При этом необходимо определить, насколько принятие нормативного правового акта соответствует полномочиям органа, его издавшего.

Нередко само наименование изданного акта выступает свидетельством о его принятии за пределами компетенции (см. Закон Московской области от 11.11.2015 №194/2015-ОЗ).

Выявление коррупционного фактора «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции», как правило, позволяет утверждать его незаконный характер, и соответственно, основания его издания.

Результаты экспертного заключения, в котором отмечается рассматриваемый коррупционный фактор, всегда имеют перспективу удовлетворения органом, его издавшим. В приведенных ниже примерах приводятся ссылки, свидетельствующие об утрате действия актов, в которых был обнаружен коррупционный фактор – «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции».

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупционный фактор	Обоснование коррупционности нормы / предложенная редакция, ее исключающая
Приказ Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области от 26.01.2015 №5 «Об утверждении Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих территориального отраслевого исполнительного органа государственной власти Свердловской области – Верхотурского управления агропромышленного комплекса и продовольствия Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области») 1. Утвердить Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих территориального отраслевого исполнительного органа государственной власти Свердловской области – Верхотурского управления агропромышленного комплекса и продовольствия Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области (прилагается).	Приведенная норма п. 1 содержит некорректную формулировку, что свидетельствует о наличии коррупционного фактора, заключающегося в превышении правотворческим органом своих полномочий. В соответствии с п. 19 ст.48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации. Таким образом, рассматриваемый приказ принят вне пределов компетенции территориального отраслевого исполнительного органа государственной власти Свердловской области – Верхотурского управления агропромышленного комплекса и продовольствия Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области.
Постановление Правительства Москвы от 14.04.2015 №207-ПП «О порядке привлечения	На момент принятия, постановление не содержало противоречий Конституции Российской Феде-

Фондом капитального ремонта многоквартирных домов города Москвы подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах» <i>«В соответствии с частью 5 статьи 182 Жилищного кодекса Российской Федерации Правительство Москвы постановляет: ...».</i>	рации и федеральному законодательству, и было принято в соответствии с ч. 5 ст. 182 Жилищного кодекса Российской Федерации в пределах компетенции высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации – Правительства Москвы. Однако, в связи с принятием Федерального закона от 29.06.2015 №176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» ч. 5 ст. 182 Жилищного кодекса Российской Федерации изложена в новой редакции: «Привлечение региональным оператором, в частности в случае, предусмотренном частью 3 настоящей статьи, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными, муниципальными бюджетными, казенными учреждениями подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». Во исполнение вышеуказанного полномочия Правительством Российской Федерации принято постановление от 01.07.2016 №615 «О порядке привлечения подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме и порядке осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях выполнения функций специализированной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах». Таким образом, субъект Российской Федерации – город Москва, утверждая Положение о порядке привлечения Фондом капитального ремонта многоквартирных домов города Москвы подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории города Москвы, превышает свою компетенцию. <i>Данное постановление утратило силу с 14.10.2016 в связи с принятием постановления Правительства Москвы от 09.08.2016 №491-ПП.</i>
--	--

Закон Московской области от 11.11.2015 №194/2015-ОЗ «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Московской области»	Законом установлено, что порядок подготовки и направления инициативы о проведении опроса в Совет депутатов определяется уставом муниципального образования и (или) муниципальным правовым актом (часть 2 статьи 6); порядок проведения и определение результатов опроса определяется муниципальными правовыми актами (статья 9). Вместе с тем частью 4 статьи 31 Федерального закона №131-ФЗ прямо определен уровень муниципальных правовых актов, которыми регулируется порядок назначения и проведения опроса граждан, – это устав муниципального образования и (или) нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования. В соответствии с пунктом 1 статьи 43 Федерального закона №131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят, помимо указанных выше муниципальных правовых актов, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Следовательно, законодатель Московской области расширил перечень муниципальных правовых актов, установленный Федеральным законом №131-ФЗ, и вышел за пределы предоставленной федеральным законодательством компетенции. Таким образом, согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации часть 2 статьи 6 и статья 9 Закона Московской области от 11.11.2015 №194/2015-ОЗ «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Московской области» подлежат приведению в соответствие с федеральным законодательством в установленном порядке.
---	---

Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

При проведении антикоррупционной экспертизы, а также правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации данный коррупциогенный фактор следует рассматривать с позиции соблюдения пределов регионального законодателя по

вопросам ведения субъекта Российской Федерации.

Данный фактор является типичным недостатком регионального законодательства. Возникновение этого и других однородных недостатков законотворчества, также получающих определение в качестве коррупционных факторов («чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества», «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»), имеет определенные причины возникновения.

Нередко региональный законодатель допускает пробельность, выраженную в неполноте или отсутствии правового регулирования определенного спектра общественных отношений. При этом потребность в таком регулировании становится настолько актуальной для целей правоприменения, что в нарушение компетенции субъекты, обладающие законотворческой инициативой, но не полномочиями принятия нормативного правового акта определенного уровня, издают таковой.

Как свидетельствуют результаты изучения практики деятельности территориальных управлений Министерства юстиции Российской Федерации, в случае выявления указанных нарушений, отражающих рассматриваемый коррупционный фактор, они достаточно оперативно направляют свое экспертное заключение в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с целью устранения выявленных нарушений. Однако из анализа положений действующего законодательства следует, что срок приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством и устранения коррупционных факторов, выявленных при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы, не установлен.

Как следствие, подобная ситуация опосредованно влияет на состояние обеспечения единства правового пространства Российской Федерации. Фактор коррупционности норм на этом фоне является вторичным, производным от недостатков результатов нормотворчества, которые могут быть использованы как благоприятные условия для укоренения коррупционности нормы, а в последующем и для совершения коррупционных преступлений.

Для определения законодательного пробела необходимо провести анализ того, насколько достигаются цели и задачи правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, все ли они раскрываются и конкретизируются.

Само по себе принятие подзаконного акта органом государственной власти субъекта Российской Федерации с целью заполнения законодательных пробелов не означает причинения вреда общественным интересам. Принятие подзаконного акта в отсутствие соответствующего закона (делегации полномочий его принятия) может на некоторое время разрешить острые социальные конфликты и противоречия, урегулировав тот круг общественных отношений, которые остались за рамками закона.

В качестве типичного недостатка действующего законодательства, основанного на пробелах правового регулирования, можно отметить принятие субъектами Российской Федерации подзаконных нормативных правовых актов по вопросам регламентации отношений, которые должны регулироваться законом.

Вместе с тем в контексте практики проведения антикоррупционной экспертизы данный коррупционный фактор имеет редкое выявление и преимущественно устанавливается в ходе проведения правовой экспертизы, осуществляемой территориальными органами Минюста России (в 2015 году – 14 случаев выявления).

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы
Постановление Администрации Брянской области от 29.12.2009 №1505 «О территориальной программе государственных гарантий оказания населению Брянской области бесплатной медицинской помощи на 2010 год» <i>«3. Утвердить размер страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, уплачиваемых в Брянский территориальный фонд обязательного медицинского страхования администрацией области, в сумме 1653,49 руб. на 1 неработающего гражданина, застрахованного по обязательному медицинскому страхованию».</i>	Положение пункта 3 в части установления размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – администрацией Брянской области не соответствует абзацам 13-15 раздела V Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2010, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 №811, согласно которым размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Данный коррупциогенный фактор, особенно в тех случаях, когда он получает выражение в неполноте административных процедур, нередко остается упущенным из фокуса внимания эксперта, несмотря на его несложное определение.

Коррупциогенность положения нормативного правового акта образует отсутствие или неполнота установленного порядка совершения отдельных и определенных действий (например, в ходе исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги), имеющих конечный результат. Суть заключается в нормативном установлении последовательности, порядка совершения определенных действий, в рамках которых принимаются решения, рассматриваются обращения граждан и организаций, осуществляется контроль за их исполнением.

Особенность выявления коррупциогенного фактора, выраженного в неполноте требуемых процедур, заключена в возможности его оперативного обнаружения в положениях нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предметом которых выступает порядок предоставления государственных (или муниципальных) услуг или оказания соответствующих функций; реализации субъективных прав; исполнения юридических обязанностей одним из субъектов правоотношений.

Для выявления неполноты административных процедур принципиально важно выделять их последовательные элементы. При таком подходе эксперт может обнаружить отсутствующий элемент в предлагаемом порядке осуществления процедуры.

Между тем, излишняя регламентация административных процедур способна породить обратный эффект – появление коррупционного фактора, но иного значения, например, нормативных коллизий.

Нельзя не отметить и распространенную особенность ограничения рассматриваемого коррупционного фактора на уровне регионального законодательства, которая выражена в том, что положение федерального законодательства, нуждающееся в конкретизации содержания в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации (в силу предмета совместного ведения), не получает такового и остается в режиме дублирования нормы законодательства Российской Федерации.

Важно обращать внимание на то, чтобы административные процедуры содержались в законодательном акте субъекта Российской Федерации в случае, если они определяются в нем, а не регулировались на подзаконном уровне. Поскольку административные процедуры образуют неотъемлемое содержание правового регулирования общественных отношений, нередко подвергающихся изменению, то нормативные правовые акты, в которых данные процедуры определяются, по возможности, следует подвергать периодической оценке на коррупционность.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупционный фактор	Обоснование коррупционности нормы (предложенная редакция, ее исключаящая)
Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 26.05.2014 №352 «Об утверждении Стандарта качества государственной услуги «Бизнесинкубирование субъектов малого предпринимательства в сфере информационных технологий» <i>«Отбор проектов осуществляется на конкурсной основе и включает в себя не менее двух этапов.</i> <i>На первом этапе проводится общая оценка перспективности проекта на основе заявленных материалов на предмет соответствия следующим критериям: (перечислены критерии).</i> <i>По итогам первого этапа составляется список проектов, допускаемых ко второму этапу отбора».</i>	Приведенный порядок содержит коррупционный фактор, предусмотренный пп. «ж» п. 3 Методики №96. Редакция постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.12.2014 №1055: <i>«Отбор проектов осуществляется на конкурсной основе и включает в себя не менее двух этапов.</i> <i>На первом этапе проводится общая оценка перспективности проекта на основе заявленных материалов на предмет соответствия следующим критериям: (перечислены критерии).</i> <i>Срок проведения первого этапа отбора проектов составляет 7 рабочих дней.</i> <i>О результатах первого этапа отбора проектов претенденты на получение статуса резидента бизнес-инкубатора оповещаются по электронной почте в 3-дневный срок, исчисляемый в рабочих днях, со дня завершения первого этапа отбора проектов».</i>
Постановление Правительства Астраханской области от 02.07.2015 №314-П «О Порядке выплаты денежного поощрения лучшим учителям» <i>«1. Настоящий Порядок выплаты денежного поощрения лучшим учителям устанавли-</i>	Приведенный порядок содержит признаки коррупционного фактора, предусмотренного пп. «ж» п. 3 Методики по следующим основаниям: На основании ч. 4 ст. 22 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация в зависимости от того, кем она создана, может быть государ-

ливает механизм выплаты денежного поощрения лучшим учителям образовательных организаций, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, расположенных на территории Астраханской области (далее – денежное поощрение), за счет субсидий из федерального бюджета бюджету Астраханской области на выплату денежного поощрения в соответствии с Правилами распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату денежного поощрения лучшим учителям в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы, прилагаемыми к государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 №295».	ственной, муниципальной или частной. Согласно ч. 7 ст. 4 вышеуказанного Федерального закона действие законодательства об образовании распространяется на все организации, осуществляющие образовательную деятельность на территории Российской Федерации. п.1 Положения о денежном поощрении лучших учителей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 28.01.2010 №117, установлено, что денежное поощрение выплачивается лучшим учителям образовательных организаций, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, за высокие достижения в педагогической деятельности, получившие общественное признание. То есть, участниками конкурса на получение денежного поощрения лучшим учителям, а также его победителями могут стать учителя, основным местом работы которых являются не только государственная и (или) муниципальная, но и частная образовательная организация, реализующая образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования. Однако Порядок не предусматривает предоставление частными образовательными организациями, реализующими образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования в министерство образования и науки Астраханской области соответствующих документов, подтверждающих личность победителя конкурса, основным местом работы которого является данная образовательная организация. Следовательно, рассматриваемым Порядком механизм выплаты денежного поощрения лучшим учителям, основным местом работы которых является частная образовательная организация, реализующая образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, не урегулирован.
Постановление Губернатора Владимирской области от 14.11.2012 №1285 «Об утверждении Административного регламента исполнения Департаментом по культуре администрации Владимирской области государственной услуги по оказанию единовременной материальной помощи оказавшимся в трудной жизненной ситуации членам творческих союзов, организаций и бывшим работникам учреждений культуры, находящимся на пенсии»	Отсылочная норма на акты федерального и регионального законодательства в пункте 5.4. не регулирует в полной мере правоотношения, связанные с порядком подачи и рассмотрения жалобы, составляет коррупциогенный фактор, а именно: отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

«Пункт 5.4 Жалоба подается и рассматривается в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и Владимирской области».	
---	--

Отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Конкурсные (аукционные) процедуры призваны обеспечить максимальную открытость принятия решения, возможность выбора наиболее оптимального, выгодного и качественного предложения из наибольшего количества вариантов. С учетом этого положения отказ от конкурсных процедур может получить выражение не только в фактическом их отсутствии, но и в таком их наличии, которое предусматривает выбор правополучателя вне конкурентных условий или при необоснованном установлении процедур признания одного субъекта в качестве единственного поставщика работ, услуг, товаров. На практике встречаются случаи предоставления преимущества одному претенденту или группе претендентов без проведения конкурсных процедур в случаях, если другие претенденты, подавшие заявки на участие в конкурсе, не отвечают установленным требованиям и критериям.

Устранение коррупционного фактора «отказ от конкурсных (аукционных) процедур» предусматривает закрепление в нормативном правовом акте исчерпывающего перечня оснований для обязательного проведения торгов или, например, процедур оценки заявок на право приобретения или аренды объекта государственной либо муниципальной собственности.

В силу достаточно качественного правового регулирования общественных отношений, связанных с обеспечением конкурентного права, сложившегося в современной действительности, коррупционный фактор «отказ от конкурсных (аукционных) процедур» является редким. Так, по итогам деятельности территориальных органов Минюста России в 2015 году, общее количество выявленного фактора – «отказ от конкурсных (аукционных) процедур» в нормативных правовых актах Российской Федерации составило всего 7.

По этой причине в целях обеспечения методических задач формирования знаний, умений и навыков проведения антикоррупционной экспертизы и для иллюстрации примера названного коррупционного фактора ниже приводится конкретное положение, выявленное в ходе анализа и оценки коррупционности муниципальных нормативных правовых актов.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупционный фактор	Обоснование коррупционности нормы
Постановление исполнительного комитета Альметьевского муниципального района от 09.09.2013 №3387 «О порядке проведения аукциона на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на объектах недвижимости, находящихся в муниципальной собственности Альметьевского муниципального района Республики Татарстан»	Установленные процедуры аукциона нарушают принцип допуска к нему со стороны заявителей, создают условия невозможности участия в нем, ограничивают возможности добросовестной конкуренции. В отмечаемом положении выражены признаки коррупционного фактора, которые создают предпосылки

«7.3.3. Заинтересованные лица самостоятельно отслеживают возможные изменения, внесенные в извещение и в документацию об аукционе, размещенные на официальном сайте. Организатор аукциона не несет ответственности в случае, если заинтересованное лицо не ознакомилось с изменениями, внесенными в извещение и документацию об аукционе, размещенными и опубликованными надлежащим образом». «8.3. Заявитель, подавший заявку на участие в аукционе, не вправе изменить заявку на участие в аукционе».	завуалированному отказу от конкурсных процедур и закреплению административного порядка предоставления права (блага).
--	---

Нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможности произвольного выбора норм, наиболее выгодных для них.

Под нормативными коллизиями понимаются разногласия, расхождения или противоречия между отдельными положениями нормативного правового акта или с другими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения указанных норм. Специалисты в области теории права выделяют виды коллизионных норм: содержательные, пространственные, иерархические. Наличие нормативных коллизий создает благоприятные условия для произвольного выбора нормы, подлежащей применению в конкретном случае, что способствует коррупционным проявлениям или притязаниям на получение незаконных вознаграждений. Наличие коллизионных норм создает возможность для применения той нормы, которая наиболее выгодна для ее использования в целях истребования преимуществ правоприменителю; дает возможность правоприменителю толковать их по своему усмотрению, что может привести к проявлению иных коррупциогенных факторов – «широта дискреционных полномочий», «выборочное изменение объема прав», «определение компетенции по формуле «вправе»».

В ходе анализа и оценки, которые предвеляют выявление рассматриваемого коррупциогенного фактора, эксперту следует применять метод системного анализа, что обусловлено необходимостью учета системных связей отдельных норм, положений, соединяющихся в рамках анализируемого нормативного правового акта. В свою очередь, механизм устранения коррупциогенного фактора, выраженного в наличии нормативной коллизии, сосредоточен в возможностях использования юридического инструментария корректировки законодательства, который выражается в упорядочении регулирования общественных отношений и устранения противоречивости.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы
Приказ Министерства социального развития и труда Камчатского края от 29.06.2012 №338-п «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством социального развития и труда Камчат-	Приказ содержит внутреннюю коллизии и противоречивость положений, что создает для государственных органов, органов местного самоуправления или ор-

ского края государственной услуги по выдаче путевок на санаторно-курортное лечение неработающим пенсионерам, проживающим в Камчатском крае, являющимся получателями пенсий по старости, назначенных в соответствии с Федеральным законом от 17.12.2001 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» <i>«2.6. Исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем</i> <i>2.6.1. Документами, необходимыми для предоставления государственной услуги заявителю являются:</i> <i>а) заявление о предоставлении государственной услуги (рекомендуемая форма заявления приведена в приложении №3 к настоящему Административному регламенту);</i> <i>в) пенсионное удостоверение;</i> <i>г) трудовая книжка;</i> <i>д) справка для получения путевки по форме №070/у-04, утвержденной приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22.11.2004 №256 «О Порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение»;</i> <i>е) документ, удостоверяющий личность заявителя. В случае если за предоставлением государственной услуги обращается представитель заявителя, то представляется также документ, удостоверяющий личность представителя и его полномочия.</i> <i>ж) удостоверение участника Великой Отечественной войны (для граждан, отнесенных к этой категории);</i> <i>з) удостоверение ветерана Великой Отечественной войны (для граждан, отнесенных к этой категории);</i> <i>и) справку о реабилитации (для граждан, отнесенных к этой категории).</i> <i>(подпункты «ж», «з», «и» пункта 2.6.1 части 2.6 раздела 2 приложения дополнены приказом Министерства социального развития и труда Камчатского края от 21.07.2014 №566-п).</i> <i>2.7.1. Основанием для отказа в приеме документов и возврата документов, представленных заявителем, его представителем для предоставления государственной услуги является:</i> <i>1) предоставление документов, не отвечающим требованиям пункта 2.6.2. настоящего Административного регламента.</i> <i>2.8. Исчерпывающий перечень оснований для отказа в</i>	ганизаций (их должностных лиц) возможности произвольного выбора норм, наиболее выгодных для них. Пунктом 2.6.1 части 2.6 раздела 2 Административного регламента установлен перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги. Согласно подпункту 2 пункта 2.7.1 части 2.7 Административного регламента основанием для отказа в приеме документов и возврата документов, представленных заявителем, его представителем, обратившихся лично с заявлением о предоставлении государственной услуги, является приложении к заявлению неполного пакета документов, указанных в пункте 2.6.1. части 2.6 раздела 2 Административного регламента. Подпунктом 2 пункта 2.8.1 части 2.8 раздела 2 Административного регламента предусмотрено, что основанием для отказа в предоставлении государственной услуги является непредставление заявителем, его представителем документов, предусмотренных пунктом 2.6.1. указанного Административного регламента. При этом в соответствии с подпунктом «б» пункта 3.2.8 части 3.2 раздела 3 Административного регламента возврат документов заявителю, представителю заявителя с указанием перечня недостающих документов осуществляется в течение 3 дней с момента поступления документов, а при обращении лично в день обращения. Анализ положений подпункта 2 пункта 2.7.1 части 2.7 и подпункта 2 пункта 2.8.1 части 2.8 раздела 2 Административного регламента свидетельствует о внутреннем противоречии норм, поскольку отсутствие документов, указанных в пункте 2.6.1 части 2.6 раздела 2 Административного регламента, может послужить как основанием отказа в приеме документов, так и основанием для отказа в предоставлении государственной услуги, что создает возможность для совершения со стороны должностных лиц Министерства социального развития
--	---

<i>предоставлении государственной услуги</i> 2.8.1. Основаниями для отказа в предоставлении государственной услуги являются: <i>1) обращение с заявлением лиц, не относящихся к категориям заявителей, указанных в пункте 1.2.1 настоящего Административного регламента;</i> <i>2) непредставление заявителем его представителем документов, предусмотренных пунктом 2.6.1. настоящего Административного регламента;</i> 2.9. Порядок, размер и основания взимания государственной пошлины или иной платы, взимаемой за предоставление государственной услуги 2.9.1. Государственная пошлина или иная плата за предоставление государственной услуги не взимается».	и труда Камчатского края действий по собственному усмотрению.
Приказ Департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 16.04.2012 №232 «Об утверждении Административного регламента Департаментом социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области государственной услуги по назначению единовременного пособия в связи с рождением ребенка в Костромской области» <i>«3) заявителем представлены не все документы, указанные в подпунктах 1, 2, 3, 5 пункта 10 настоящего административного регламента».</i>	В соответствии с подпунктом 3 пункта 16 Административного регламента, утвержденного указанным приказом, единовременное пособие в связи с рождением ребенка в Костромской области не назначается и не выплачивается в случае, если заявителем предоставлен документ, указанный в подпункте 3 пункта 10 Административного регламента. Вместе с тем, на основании пункта 10 Административного регламента документ, указанный в подпункте 3, запрашивается уполномоченным органом самостоятельно, посредством межведомственного взаимодействия. Таким образом, приведенные положения Административного регламента свидетельствуют о наличии внутреннего противоречия правовых норм, что рассматривается в качестве коррупционного фактора.

Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Данный фактор следует рассматривать во взаимосвязи с проявлением «широты дискреционных полномочий», который выступает производным по отношению к «наличию завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права». Прием выявления этого фактора не сложен. Определение завышенных требований можно раскрывать от обратного, а именно – через определение оптимального набора требований, исполнение которых необходимо для реализации устанавливаемых правоотношений.

Для выявления отмечаемого коррупционного фактора необходимо определить все случаи, когда положение нормативного правового акта устанавливает условия (требования),

необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности. Затем необходимо оценить насколько эти условия (требования) обременительны, превышают ли они доступный для субъекта права уровень. В случае если указанные требования превышают допустимый уровень, риск возникновения коррупционных отношений, основанных на использовании рассматриваемого коррупциогенного фактора, можно оценивать как реальный.

Помимо этого, целесообразно выяснить, не содержится ли в процедуре излишней детализации обязанностей граждан или организаций, что значительно усложняет их точное исполнение и, соответственно, является проявлением коррупциогенного фактора завышенных требований.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы и предложенная редакция, исключаяющая ее
Приказ Министерства инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края от 27.11.2015 №70 «Об утверждении Административного регламента предоставления министерством инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края государственной услуги «Предварительное согласование предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Хабаровского края» <i>«2.9.2 Документы, представляемые заявителями, должны иметь печать, подписи уполномоченных должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных организаций, выдавших данные документы или удостоверивших подлинность копий документов (в случае получения документа в форме электронного документа он должен быть подписан электронной подписью)».</i>	Указанная норма устанавливает, что на всех представляемых заявителями документах должны быть проставлены печати. Вместе с тем, необходимо учитывать, что заявителями на предоставление государственной услуги наряду с юридическими лицами могут выступать также граждане, в распоряжении которых печати могут отсутствовать. Федеральное законодательство устанавливает для организаций право получения печати, штампов, бланков, а также иных средств индивидуализации, допуская при этом случаи, при которых по усмотрению организаций указанные средства могут отсутствовать в их распоряжении (пункт 7 статьи 2 Федерального закона от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах», пункт 5 статьи 2 Федерального закона от 08.02.1998 №14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»). <i>«2.9.2 Документы, представляемые заявителями, должны иметь печать на представляемых заявителями документах лишь в необходимых случаях, прямо указанных законодательством, подписи уполномоченных должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных организаций, выдавших данные документы или удостоверивших подлинность копий документов (в случае получения документа в форме электронного документа он должен быть подписан электронной подписью)».</i>
Постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 №596-п, утверждающее «Порядок взаимодействия заказчиков Новосибирской области с уполномоченным учреждением в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Новосибирс-	Требование о направлении заказчиком в составе заявки «иных документов, относящихся к закупке» является неопределенной нормой, поскольку не конкретизирует такие документы и не устанавливает субъекта, определяющего их перечень, а также их относимость к закупке. Оспариваемый пункт нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и поз-

ской области» <i>«7. В составе заявки направляются следующие документы:</i> <i>1) обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены лота);</i> <i>2) проект контракта, разработанный и утвержденный в соответствии с типовыми условиями контрактов, типовыми контрактами, библиотекой типовых контрактов, с обязательным приложением в виде отдельного документа (документов) описания объекта закупки, составленного в соответствии со статьями 33, 34 Закона о контрактной системе;</i> <i>3) иные документы, относящиеся к закупке».</i>	воляет Уполномоченному учреждению произвольно, по собственному усмотрению, устанавливать перечень документов относящихся к той или иной закупке, что может привести к необоснованному отказу в приеме заявки заказчика и нарушению его права, тем самым содержит «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права». <i>«7. В составе заявки направляются следующие документы:</i> <i>1) обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены лота);</i> <i>2) проект контракта, разработанный и утвержденный в соответствии с типовыми условиями контрактов, типовыми контрактами, библиотекой типовых контрактов, с обязательным приложением в виде отдельного документа (документов) описания объекта закупки, составленного в соответствии со ст.ст. 33, 34 Закона о контрактной системе;</i> <i>3) документы, необходимые для организации и проведения закупки, в случае если такие документы предусмотрены Законом о контрактной системе; (пп. 3 в ред. постановления Правительства Новосибирской области от 19.05.2015 №195-п)</i> <i>4) документ, содержащий информацию о не менее чем двух эквивалентах закупаемого товара или товара, используемого при выполнении работ, оказании услуг (указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование страны происхождения товара), соответствующих установленным в заявке конкретным показателям».</i> <i>(пп. 4 введен постановлением Правительства Новосибирской области от 19.05.2015 №195-п).</i>
Приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 23.09.2013 №3133/ОД «Об утверждении Порядка организации работы по оздоровлению отдельных категорий граждан в автономном учреждении Воронежской области «Санаторий для граждан пожилого возраста и инвалидов «Белая горка» <i>«2.2. Одновременно с подачей заявления граждан из числа тружеников тыла, ветеранов труда, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от</i>	Абзацем 5 пункта 2.2 Порядка, утвержденного указанным приказом, установлено, что одновременно с подачей заявления граждан из числа тружеников тыла, ветеранов труда, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, представляет в том числе медицинскую справку формы №070/у-04 о нуждаемости в санаторно-курортном лечении, выданную на основании заключения врачебной комиссии лечебно-профилактическим учреждением в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 22.11.2004 №256 «О порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение».

<i>политических репрессий, представляет следующие документы:</i> • копию паспорта или иного документа, удостоверяющего личность; • удостоверение (свидетельство) о праве на меры социальной поддержки установленного образца; • для ветеранов труда – пенсионное удостоверение; • медицинскую справку формы №070/у-04 о нуждаемости в санаторно-курортном лечении, выданную на основании заключения врачебной комиссии лечебно-профилактическим учреждением в соответствии с приказом Минздравоохранения России от 22.11.2004 №256 «О Порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение» (далее – медицинская справка формы №070/у-04)».	Вместе с тем, форма №070/у-04 «Справка для получения путевки», являющаяся приложением №2 к приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22.11.2004 №256 «О порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение», признана утратившей силу приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15.12.2014 №834н. Кроме того, данным приказом утверждена форма №070/у «Справка для получения путевки на санаторно-курортное лечение». Устанавливая в Порядке требование о необходимости представления медицинской справки, не предусмотренной действующим федеральным законодательством, к заявителям предъявляются завышенные, обременительные требования для реализации принадлежащего им права. • «справку для получения путевки на санаторно-курортное лечение, выданную медицинской организацией (иной организацией), оказывающей медицинскую помощь в амбулаторных условиях, по форме №070/у, утвержденной приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15.12.2014 №834н «Об утверждении унифицированных форм медицинской документации, используемых в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях, и порядков по их заполнению» (далее – справка по форме №070/у)» (в ред. приказа ДСЗ Воронежской области от 16.12.2015 №2585/ОД).
---	--

Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

В ряде случаев предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий (бездействия) в условиях отсутствия их четкой регламентации могут обосновывать возможность дискреционного поведения должностных лиц, осуществляющих действия (бездействия) по своему усмотрению. Для выявления отмеченного коррупционного фактора необходимо оценить возможные действия должностных лиц в привязке к предоставляемой заявителю возможности права свободного выбора способа или сроков совершения действий.

В связи с этим нуждаются в проверке положения нормативного правового акта на предмет выявления процедур, позволяющих должностному лицу немотивированно (необоснованно с точки зрения оптимальности и соблюдения принципа достаточности) использовать свои полномочия, необходимые для реализации субъектом своих прав.

Нередко рассматриваемый коррупциогенный фактор сочетается с иными факторами, как то: «определение компетенции по формуле «вправе»», «выборочное изменение объема прав», «отсутствие или неполнота административных процедур». В таких случаях в экспертном заключении рекомендуется указывать все выявленные коррупциогенные факторы.

Ярким свидетельством наличия недостатка нормотворчества, создающего благоприятные предпосылки для возникновения коррупциогенного фактора «злоупотребление правом заявителя», являются обстоятельства незавершенного или отсутствующего порядка правового регулирования круга общественных отношений, участниками которых выступают должностные лица органов государственной власти или органов местного самоуправления, которые нуждаются в регламентации. Лакмусом типичного проявления «злоупотребления правом заявителя» следует считать, например, положение нормы, которая содержит открытый перечень документов, которые к тому же могут быть запрошены у заявителя.

Коррупциогенный фактор «злоупотребление правом заявителя» нередко становится предметом судебного оспаривания. Ниже приведен пример коррупциогенного фактора, содержащегося в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, оспоренном в судебном порядке.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы
Закон Архангельской области от 03.06.2003 №172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» <i>«Статья 3.5. Невыполнение или нарушение правовых актов Архангельского областного Собрания депутатов, главы администрации Архангельской области и администрации Архангельской области</i> <i>Невыполнение или нарушение областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельского областного Собрания депутатов, главы администрации Архангельской области и администрации Архангельской области, принятых в пределах их полномочий, при отсутствии признаков совершения иных административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или настоящим областным законом, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от</i>	По смыслу Конституции Российской Федерации, ее статей: 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), правовое содержание составов административных правонарушений должно формулироваться четко, ясно, определенно и недвусмысленно, с тем, чтобы каждый знал, какое именно деяние находится под запретом и влечет за собой применение мер государственного принуждения. Закон, устанавливающий административную ответственность, не может толковаться при его применении расширительно, т.е. как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещенные. Использование в запретительных целях формулировок, позволяющих толковать основания ответственности расширительно, не исключает произвольное их применение на практике и несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению прав и свобод человека и гражданина. Указанное положение содержит несколько коррупциогенных факторов, а именно: чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), предусмотренные подпунктом «г» пункта 3, подпунктом «б» пункта 4 Методики №96.

тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от двух до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти до пятидесяти тысяч рублей».	Статья 3.5 во взаимосвязи со статьей 16 закона Архангельской области от 29.10.2008 №592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» признана противоречащей и недействующей Определением Верховного Суда Российской Федерации от 02.11.2011 с момента вступления решения в силу – 02.11.2011).
--	--

Юридикологическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Содержание нормативного правового акта вне зависимости от его статуса и юридической силы требуется излагать с учетом правил юридической техники, четкости, ясности и логики конструирования нормативного правового положения. Рассматриваемый коррупционный фактор предполагает наличие в положениях нормативного правового акта неясных, неустоявшихся формулировок, терминов и понятий, а также категорий оценочного характера. Недочеты лингвистического характера и терминологическая неопределенность делают избирательной применение нормы, которая содержит коррупционный фактор. В связи с этим при обнаружении юридикологической неопределенности следует квалифицировать признаки других коррупционных факторов, которые имеют высокий потенциал проявления, например, таких как: «широта дискреционных полномочий», «выборочное изменение объема прав», «определение компетенции по формуле «вправе»», «отсутствие или неполнота административных процедур». Как отмечалось выше, при их совокупном проявлении все они требуют своего отражения в экспертном заключении.

Перед экспертом не ставится задача давать лингвистическую оценку анализируемого нормативного правового акта. Вместе с тем необходимо обращать внимание на единообразие терминологии внутри нормативного правового акта, то есть использование одних и тех же терминов для определения содержания и порядка регулируемых правоотношений.

При обеспечении доказательств наличия (выявления) коррупционного фактора «юридикологическая неопределенность» важно учитывать проблемность использования давно сложившегося приема применения нормы права по аналогии в тех случаях, когда в положении нормативного правового акта используется термин или наименование, не имеющие определения. В данном случае применение нормы по аналогии не состоятельно для целей исключения юридикологической неопределенности.

Рассматриваемый коррупционный фактор обладает рядом особенностей. Прежде всего, он несложно выявляется в случаях использования расплывчатых формулировок: «в случае необходимости», «целесообразно», «в крайних условиях», «в разумный срок», «в короткий срок», «в кратчайшие сроки», «длительные сроки», «в определенных условиях», «при достаточных основаниях», «неограниченное время», «иные наименования (случаи, условия, порядок, процедуры)», «и т.п.», «и т.д.», «прочие...», «другие ...», «остальные...», «другие варианты», «предпочтительно использование», «в некоторых случаях, допускается (разрешается)».

Набор отсылочных лингвистических оборотов, которые могут содержаться в положениях нормативного правового акта, достаточно объемны и непредсказуемы в своих конкретных проявлениях, и потому не может быть представлен в императивном перечне.

Другой особенностью проявления этого фактора является использование словесных новообразований и, нередко, проникновение обиходных выражений в текст нормативного

правового акта. Показательные примеры приведены в разделе, посвященном правовой экспертизе.

Примеры

Наименование нормативного правового акта и его положение, содержащее коррупциогенный фактор	Обоснование коррупциогенности нормы
Закон Смоленской области от 25.06.2003 №28-з (ред. от 27.02.2014, с изм. от 24.03.2014) «Об административных правонарушениях на территории Смоленской области» <i>«Статья 19. Мойка транспортных средств вне специально установленных для этого мест Мойка транспортных средств у водозаборных колонок, колодцев, на тротуарах, детских площадках, на берегах рек, озер и других водоемов, а также в иных специально не предназначенных для этого местах – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до одного миллиона рублей».</i>	Содержание ст. 19 в части положения о запрете мойки транспортных средств «в иных специально не предназначенных для этого местах» не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы. Отсутствие четкого понятия «специально предназначенные места для мойки транспортных средств» вызывает неоднозначное толкование, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения. Употребление термина «иные специально не предназначенных для этого места» образует коррупциогенный фактор, предусмотренный п. «в» ч. 4 Методики – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.
Приказ Министерства здравоохранения Камчатского края от 10.11.2016 №765 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством здравоохранения Камчатского края государственной услуги по компенсации расходов, связанных с медицинской реабилитацией на территории Российской Федерации детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, постоянно проживающих по месту жительства в Камчатском крае» <i>Абзац 3 пункт 2.3 – В случае каких-либо несоответствий, заявителю направляется отказ в предоставлении государственной услуги.</i>	В соответствии с абзацем третьим пункта 2.3 Административного регламента в случае каких-либо несоответствий заявителю направляется отказ в предоставлении государственной услуги. Понятие «каких-либо несоответствий» свидетельствует о юридико-лингвистической неопределенности – употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, что в соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, является коррупциогенным фактором.
Приказ Минздравсоцразвития Пензенской области от 21.08.2008 №244 «О главных внештатных специалистах Министерства здравоохранения и социального развития Пензенской области» <i>«2.1. Основными задачами главного внештатного</i>	Употребление в рассматриваемом пункте термина «сложных, конфликтных и иных случаях» образует коррупциогенный фактор, предусмотренный п. «в» ч. 4 Методики, а именно, употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

<i>специалиста Министерства являются:</i> <i>2.1.1. Участие в разработке стратегии развития соответствующей области и направления медицины и тактических решений по ее реализации с целью обеспечения современного уровня оказания медицинской помощи и санитарно-эпидемиологического благополучия населения в области;</i> <i>2.1.6. Участие в комиссиях по экспертизе качества оказания медицинской помощи и проведению медицинской экспертизы в сложных, конфликтных и иных случаях».</i>	
---	--