

С.Д. Хазанов, кандидат юридических наук, доцент

А.Е. Помазуев, кандидат юридических наук

Н.В. Новоселова, кандидат юридических наук, доцент

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ

**К МЕТОДИКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ
ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
И ИНЫХ ДОКУМЕНТОВ В ЦЕЛЯХ ВЫЯВЛЕНИЯ В НИХ
ПОЛОЖЕНИЙ, СПОСОБСТВУЮЩИХ СОЗДАНИЮ
УСЛОВИЙ ДЛЯ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ**

Глава I. Общие положения

1. Основной задачей применения настоящей методики является обеспечение проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов (далее - документы) в целях выявления в документах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и предотвращения включения в них указанных положений (далее - экспертиза на коррупциогенность).

2. В настоящей методике определяются правила предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупциогенных норм.

Коррупционными факторами признаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их.

Коррупциогенными нормами признаются положения проектов документов, содержащие коррупциогенные факторы.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов является одной из мер по профилактике коррупции. Данное нормативное предписание является формой имплементации положений Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года, ратифицированной Федеральным законом от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ в национальное законодательство. Так, согласно статье 5 Конвенции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

При определении понятия коррупции федеральный законодатель использовал **межотраслевой подход**, не связывая ее только лишь с определенными видами уголовно наказуемых деяний. Так, согласно статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупция, помимо конкретных видов преступлений включает в себя «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридических лиц. Таким образом, правовой формой коррупционных деяний являются **коррупционные правонарушения** - отдельные проявления коррупции в виде противоправных, виновных действий (бездействий), влекущие за собой дисциплинарную, административную, уголовную,

коррупционных правонарушений, обусловлено возможным возникновением в этом случае ситуации, при которой должностное лицо получает возможность разрешить коллизию на основании собственного усмотрения. Наиболее опасной является ситуация, когда должностное лицо может применить действующую на данный момент времени норму, противоречащую положениям акта большей юридической силы. В этом случае должностное лицо, применяя норму, не подлежащую применению, ссылается на то, что она закреплена в нормативном акте, принятом органом, в котором служит данное должностное лицо или в вышестоящем по отношению к нему органе. При этом угроза коррупционных действий заключается в том, что за незаконное вознаграждение должностное лицо может надлежащим образом разрешить возникшую коллизию, освободив невластного субъекта от дополнительных обязанностей или обременений, установленных актом меньшей юридической силы или принятым ранее.

Поскольку речь в данном признаке идет о совершении должностными противоправных действий, основанных на незаконном применении правовых предписаний, которые не подлежат применению, то основная роль по выявлению коллизий должна ложиться на правовую экспертизу. Если коллизия выявлена в рамках антикоррупционной экспертизы, то эксперт должен указать на неё, как на обстоятельство, которое может способствовать увеличению риска коррупционных действий.

Не может быть отнесена к данному фактору коллизия между нормами общего и специального характера одного акта, поскольку данный прием является устоявшимся механизмом правового регулирования.

размещение информации в сети Интернет, доступ на заседания коллегиальных органов, размещение информации на информационных стендах в органах местного самоуправления.

Наиболее вероятно выявление данного признака в нормативных правовых актах, регламентирующих внутреннюю организацию деятельности органов местного самоуправления, актах, регламентирующих предоставление финансовой помощи (в т.ч. на конкурсной основе), льгот и преимуществ, выделение земельных участков, предоставление муниципального имущества в пользование, проведение закупок для муниципальных нужд

О наличии признака нарушения режима прозрачности информации (при условии наличия необходимости введения специальных, дополнительных мер) может свидетельствовать:

отсутствие нормативного правового акта, регламентирующего основные требования, предъявляемые к официальному сайту органа местного самоуправления (адрес, структура, обязанности структурных подразделений и органов по предоставлению информации, указание на структурное подразделение, ответственное за техническое обеспечение деятельности сайта и актуализацию содержащейся на нем информации и т.д.);

отсутствие перечня информации, подлежащей размещению на официальном сайте или (поскольку размещение информации является механизмом общественного контроля, то размещению подлежат сведения о контролируемых параметрах);

отсутствие материальных и (или) процессуальных норм, регламентирующих право граждан на посещение заседаний коллегиальных органов и порядок посещения;

отсутствие иных норм, направленных на дополнительное, по отношению к существующим правовым механизмам, информирование граждан об исполняемых органом (учреждением, предприятием) функциях (оказываемых услугах, принимаемых решениях) и условиях их исполнения (оказания, принятия).

Глава VI. Коррупциогенные факторы системного характера.

17. Нормативные коллизии

Противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

На наличие такого коррупциогенного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Признание коллизий между положениями нормативных актов признаком несовершенства правового регулирования, создающим условия для совершения

гражданско-правовую или иную ответственность. **Задачами антикоррупционной экспертизы является выявление в нормативном правовом акте или проекте положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и предотвращения включения в них указанных положений.**

Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, была утверждена постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 года № 196 (далее – Методика) за несколько месяцев до принятия Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», что, даже за такой короткий период, вызвало появление «региональных методик» в субъектах РФ, в том числе и в Свердловской области. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в статье 3, называющей субъектов, в компетенцию которых входит проведение антикоррупционной экспертизы, установил в качестве единственного правового документа, в соответствии с которым проводится антикоррупционная экспертиза Методику, определенную Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусматривает возможность проведения трех видов антикоррупционной экспертизы – **внутренняя, контрольно-надзорная и независимая** антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов.

В соответствии с Областным законом от 20 февраля 2009 года № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области **внутренняя антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов** Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области осуществляется органами государственной власти Свердловской области и их должностными лицами при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения. Применительно к антикоррупционной экспертизе муниципальных нормативных правовых актов речь также должна идти, прежде всего, о внутренней экспертизе, осуществляемой органами местного самоуправления, к компетенции которых относится подготовка и принятие нормативных правовых актов. В отношении актов представительных органов муниципальных образований экспертиза может осуществляться юридической службой аппарата представительного органа муниципального образования, в отношении актов местной администрации – соответствующей юридической службой (отделом, комитетом). Возможна организация и общей, единой внутренней вневедомственной антикоррупционной экспертизы.

Органы местного самоуправления должны самостоятельно определить место антикоррупционной экспертизы в системе муниципального правотворчества, в том числе определить те виды муниципальных нормативных правовых актов, в отношении которых такая экспертиза будет осуществляться. При этом следует руководствоваться тем же принципом,

который применен в отношении нормативных правовых актов Свердловской области – антикоррупционная экспертиза должна проводиться при проведении правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов и мониторинге применения муниципальных нормативных правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов должна быть органически встроена в процедуру правотворческой деятельности, являясь обособленной или составной частью правовой экспертизы проекта правового акта, поскольку подавляющее большинство коррупционных факторов, содержащихся в Методике, входят в предмет правовой экспертизы. При этом важно соблюдать одно условие – если после проведения антикоррупционной экспертизы в проект правового акта вносятся изменения, такой правовой акт вновь должен направляться на антикоррупционную экспертизу.

Контрольно-надзорная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится прокуратурой РФ и Министерством юстиции РФ. Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемый Российской Федерацией на основании федерального закона;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Применительно к муниципальным нормативным правовым актом Министерство юстиции РФ проводит антикоррупционную экспертизу уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации.

Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится институтами гражданского общества и гражданами за счет собственных средств.

Антикоррупционная экспертиза в системе мер противодействия коррупции относится к **профилактическим мерам, призванным предупредить совершение коррупционных правонарушений путем выявления и устранения при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупционных норм.** Положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их, именуется в Методике **коррупционными**

урегулированию конфликта интересов должны утверждаться решением представительного органа муниципального образования.

16. Нарушение режима прозрачности информации

Отсутствие норм, предусматривающих раскрытие информации о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), и порядка получения информации по запросам граждан и организаций.

Возможность получения доступа к полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления является одной из форм общественного контроля, а также формой реализации прав граждан на информацию о деятельности этих органов. Возможность самостоятельно оценивать деятельность органа местного самоуправления на основании размещаемой им информации о текущей деятельности и принятых решениях снижает угрозу совершения противоправных (в т.ч. коррупционных) действий. Российское законодательство в области доступа к информации пошло по пути закрепления общих норм в Федеральном законе 9 февраля 2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Несмотря на то, что указанный федеральный закон вступит в силу лишь с 1 января 2010 года, отсутствие в конкретном муниципальном нормативном правовом акте норм о порядке предоставления по запросам граждан и организаций информации о деятельности субъекта правоприменения не следует рассматривать как дефект, способствующий возникновению или увлечению риска коррупционных правонарушений. На сегодняшний день общий порядок получения такой информации установлен ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Также закреплено в законодательстве и требование об обязательном опубликовании нормативных правовых актов.

В качестве коррупционного фактора отсутствие соответствующих норм может рассматриваться только в случае, когда:

устранение коррупционных дефектов невозможно и необходимо компенсировать их наличие установлением дополнительных контрольных механизмов;

несмотря на все предпринимаемые меры, в данной сфере сохраняется угроза совершения противоправных действий, которые могут повлечь серьезный ущерб (выделение земельных участков, предоставление финансовой помощи, размещение муниципальных заказов и т.д.).

При наличии хотя бы одного из указанных оснований можно говорить о необходимости установления дополнительных механизмов, обеспечивающих прозрачность деятельности в конкретной сфере или конкретного органа местного самоуправления, а их отсутствие может рассматриваться как коррупционный фактор, создающий условия для совершения коррупционных правонарушений. При этом в случае востребованности таких механизмов они не сводятся только к запросам потребителей информации. Сюда относится

участков, предоставление финансовой помощи, размещение муниципальных заказов и т.д.).

Только при наличии хотя бы одного из указанных оснований введение дополнительных мер контроля является необходимым, а отсутствие мер контроля может рассматриваться как признак несовершенства правового регулирования, создающий условия для совершения коррупционных правонарушений. Объем и характер контрольных мероприятий, механизмов должен быть соразмерен риску возникновения коррупционных отношений. Вывод о наличии рассматриваемого признака может быть сделан, если установление дополнительных мер контроля необходимо, но они отсутствуют как в исследуемом правовом акте, так и в иных нормативных актах или не позволяют эффективно осуществлять контроль.

Проверка наличия данного признака требует анализа нормативного закрепления следующих элементов:

1) перечня контролируемых параметров (в т.ч. характеризующих эффективность деятельности: количество поступивших и рассмотренных подконтрольным субъектом обращений, количество поступивших на него жалоб, количество отмененных решений, сроки и качество устранения ошибок, наличие взысканий и поощрений и т.д.);

2) формы осуществления контроля (введение дополнительных форм отчетности, проведение выездных проверок, согласование решений, уведомление вышестоящего органа (должностного лица) о принятых решениях, опубликование контролируемых параметров и решений, а также их размещение для общего доступа, проведение общественных слушаний или публичных отчетов о результатах деятельности и т.д.);

3) процедуры осуществления контрольных мероприятий или действий контролируемого органа (должностного лица) по предоставлению (размещению) информации;

4) определение органа (должностного лица), уполномоченного осуществлять контроль или контролировать исполнение органом (должностным лицом) возложенных на них обязанностей;

5) определение органа (должностного лица), чьи действия или решения подлежат контролю.

Контрольные полномочия законодательством о противодействии коррупции вменялись, в том числе, и специально создаваемым структурным подразделениям – комиссиям. Большая роль по профилактике коррупционных правонарушений отводится комиссиям по урегулированию конфликта интересов. Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 267 предусмотрел возможность формирования в органах местного самоуправления и муниципальных органах комиссий по урегулированию конфликта интересов. В отличие от законодательства о гражданской службе, на муниципальном уровне эта норма носит диспозитивный характер. Порядок создания и функционирования таких комиссий должен определяться муниципальным правовым актом (ч. 4 ст. 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25 «О муниципальной службе в РФ»). Вид такого акта в законе не указан, но, исходя из специфики данного института, положения о комиссиях по

факторами, а положения документов, их содержащие – **коррупциогенными нормами**. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в статье 1 дает определение понятия **коррупциогенные факторы** как положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Возникшую коллизию следует решить, используя иерархический принцип, и применять понятие «коррупциогенные факторы».

Глава II. Основные правила проведения экспертизы на коррупциогенность

3. Эффективность проведения экспертизы на коррупциогенность определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью результатов.

4. Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы на коррупциогенность необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов.

5. По результатам экспертизы на коррупциогенность составляется экспертное заключение, в котором отражаются все выявленные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупционных факторов.

В экспертном заключении могут быть отражены возможные негативные последствия сохранения в проекте документа выявленных коррупционных факторов.

6. Выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся в соответствии с настоящей методикой к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется путем анализа норм права, содержащихся в нормативном правовом акте или в проекте нормативного правового акта. Однако такой анализ не может осуществляться сам по себе, без учета множества обстоятельств, влияющих на создание условий для возникновения коррупционных правонарушений. Можно выделить

следующие обстоятельства, которые следует учитывать, делая вывод о наличии коррупционного фактора:

1) вид нормативного правового акта – чем выше уровень (юридическая сила) нормативного правового акта, тем большую степень дискреционных полномочий, бланкетных предписаний и меньшую степень детализации правового регулирования он предполагает;

2) характер регулируемых правовым актом общественных отношений – использование «неопределенных правовых условий», категорий с неопределенным содержанием в акте, регулирующем взаимодействие только между двумя государственными или муниципальными органами или, например, в акте организационно-технического характера и в акте, регулирующем реализацию гражданами своих субъективных прав и обязанностей должно оцениваться по-разному;

3) вид и правовой статус органов (должностных лиц), чьи полномочия, права и обязанности определяются правовым актом – к порядку реализации полномочий высшего должностного лица или главы муниципального образования, как правило, предъявляются гораздо меньшие требования с точки зрения детальности, отсутствия усмотрения, чем к порядку реализации полномочий гражданским или муниципальным служащим;

4) социально-экономический статус (имущественное или финансовое положение, профессиональная принадлежность) граждан и организаций, чьи права и обязанности регулируются правовым актом – наибольшие коррупционные риски существуют при взаимодействии должностных лиц и субъектов предпринимательской, хозяйственной деятельности, в отношениях, связанных с использованием, эксплуатацией имущества, получением финансовых средств;

5) данные социологических опросов населения о степени коррупционности общественных отношений, регулируемых правовым актом;

6) материалы административной и судебной практики, свидетельствующие о распространенности коррупционных действий в данной сфере.

Таким образом, подавляющее большинство содержащихся в Методике признаков несовершенства правовых норм не предполагают при их выявлении **автоматического вывода о наличии коррупционного фактора**, а требуют соответствующей прогностической оценки возможных социальных последствий с учетом приведенных выше и иных обстоятельств, влияющих на создание условий для возникновения коррупционных правонарушений.

Наибольшие сложности вызывает выявление и оценка таких коррупционных факторов, которые связаны с нарушением требований к полноте правового регулирования, не включением в правовой акт тех или иных нормативных предписаний, включением в него бланкетных, отсылочных нормативных предписаний, то есть таких факторов, которые **во многом зависят от усмотрения правотворческого органа**. Вывод о неурегулированности тех или иных общественных отношений может быть сделан только при условии анализа всей совокупности нормативных актов, в предмет регулирования которых входят рассматриваемые общественные

5) не определена процедура вневедомственного контроля за исполнением муниципальным служащим (работником) должностных обязанностей.

При выявлении в анализируемом нормативном правовом акте отсутствия положений об обжаловании следует учитывать, что в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» установлен общий порядок рассмотрения обращений граждан. Таким образом, отсутствие специальных норм об обжаловании нельзя рассматривать как дефект, способствующий увеличению риска совершения коррупционных действий. Отсутствие ссылки на общий порядок рассмотрения обращений может рассматриваться только как недостаток юридической техники, но никак не коррупционный фактор.

15. Отсутствие указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)

Отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих).

Данный признак несовершенства правового регулирования следует понимать как отсутствие специальных механизмов контроля за деятельностью субъекта правоприменения, в том случае, если они объективно необходимы. Существующая иерархическая система организации исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и подведомственных им предприятий и учреждений предполагает постоянное осуществление текущего контроля вышестоящих органов и должностных лиц за нижестоящими, а также подведомственными им организациями. В этой связи отсутствие в нормативном правовом акте детального регулирования внутриаппаратных механизмов контроля не может само по себе расцениваться как дефект, способствующий возникновению или повышению риска коррупционных отношений.

Таким образом, дополнительный контроль следует рассматривать (наряду с дополнительными запретами и ограничениями) как универсальный механизм снижения угрозы возникновения коррупционных правонарушений. Необходимость отвлечения ресурсов (финансовых, временных, организационных) на осуществление дополнительных контрольных мероприятий как самим контролируемым органом (организацией), так и контролирующим его органом, требует ограничить его применение случаями, когда:

1) устранение коррупционных факторов невозможно и необходимо компенсировать их наличие установлением дополнительных контрольных механизмов;

2) несмотря на все предпринимаемые меры, в данной сфере сохраняется угроза совершения коррупционных правонарушений (выделение земельных

о муниципальной службе и трудовым законодательством исчерпывающим образом. В этой связи задача антикоррупционной экспертизы - это выявление неопределенности в вопросе об объеме обязанностей, закрепленных за каждым конкретным служащим (работником). Без этого невозможно установить входит ли исполнение той или иной функции в обязанности служащего (работника) и, соответственно, невозможно выявить конкретного нарушителя и привлечь его к ответственности.

Данный признак может быть выявлен в следующих муниципальных нормативных правовых актах:

- 1) регулирующих отдельные виды административных процедур, предполагающих участие нескольких муниципальных служащих (должностных лиц) в подготовке и ведении административного производства;
- 2) в административных регламентах осуществления отдельных муниципальных функций или оказания муниципальных услуг;
- 3) в регламентах внутренней организации деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;
- 4) в должностных регламентах муниципальных служащих;
- 5) в иных муниципальных нормативных правовых актах, определяющих правовой статус и процедуры деятельности муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в нормативном правовом акте функций, обязанностей, прав и ответственности муниципальных служащих, позволяющее им злоупотреблять предоставленными им полномочиями, ненадлежащим образом исполнять возложенные на них обязанности, неправомерным образом разрешать возникший конфликт интересов.

Ненадлежащее определение функций и обязанностей, прав и ответственности муниципального служащего, работника муниципального предприятия или учреждения может выражаться в следующих признаках:

- 1) из содержания правового акта невозможно установить ответственного служащего (работника), обязанного осуществлять ту или иную функцию, исполнять закрепленные актом обязанности и права (конкретизация ответственного муниципального служащего возможна несколькими способами: путем указания на должность муниципальной службы, путем указания на выполняемую функцию);
- 2) не определен или недостаточно точно определен объем служебной (трудовой) деятельности муниципального служащего (работника), в том числе разрешаемые им виды и категории дел, степень самостоятельности при принятии решений, объем подлежащих выполнению обязанностей, перечень выполняемых действий и т.д.;
- 3) не установлен порядок служебного взаимодействия муниципального служащего (работника) со служащими (работниками) других структурных подразделений, других органов или организаций при исполнении своих обязанностей;
- 4) не установлена персональная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных (трудовых) обязанностей;

отношения, в том числе, вышестоящих и нижестоящих по юридической силе нормативных правовых актов.

При этом антикоррупционная экспертиза не должна стать препятствием для реализации правотворческим органом своих полномочий по определению предмета правового регулирования, целей и задач правового акта, его структуры, тех юридических конструкций и механизмов, которые он считает объективно необходимыми и адекватными сложившемуся общественным отношениям.

Следует иметь в виду, что отдельные коррупциогенные факторы, указанные в Методике, могут выявляться только в нормативных правовых актах определенного вида, поскольку содержание, структура, способы изложения нормативных предписаний во многом предопределены специализацией нормативных правовых актов. Очевидно, что наибольшей степенью детализации процедур деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих обладают административные регламенты выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также различные инструкции совершения отдельных правоприменительных действий или принятия определенных правоприменительных актов. Подходить с теми же мерками к законам субъекта РФ, нормативным правовым актам высшего должностного лица, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования недопустимо.

Очевидно, что каждый закон или подзаконный правовой акт, регулирующий реализацию отдельных субъективных прав и обязанностей граждан или организаций, не может содержать детальное, исчерпывающее определение перечней документов, всех видов принимаемых в ходе процедуры реализации права управленческих решений и исчерпывающих оснований для их принятия, детализированных запретов и ограничений для государственных или муниципальных служащих, реализующих полномочия в рамках процедуры, мер ответственности за совершение правонарушений, и т.п. В конце концов, регулирование каждого из этих вопросов относится к нормативным правовым актам определенного уровня и соответствующего предмета правового регулирования, к полномочиям строго определенных органов государственной власти. Следовательно, если в муниципальном нормативном правовом акте обнаруживается «отсутствие ответственности субъекта правоприменения за совершение правонарушений», это вовсе не означает, что такой нормативный акт содержит коррупциогенный фактор – просто регулирование этого вопроса не относится к полномочиям органов местного самоуправления.

Таким образом, осуществляя антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта необходимо учитывать:

- 1) разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- 2) разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

3) **правотворческие полномочия конкретного органа государственной власти или органа местного самоуправления;**

4) **предмет правового регулирования нормативного правового акта, его цели и задачи;**

5) **содержание иных нормативных правовых актов, регулирующих данные общественные отношения.**

Применительно к каждому коррупционному фактору Методика предлагает краткую его характеристику. Анализ указанных характеристик позволяет утверждать, что, во-первых, само описание носит достаточно расплывчатый, не конкретизированный характер, во-вторых, значительное количество коррупциогенных факторов дублируют друг друга, являясь частным случаем более общего признака – «наличие пробела в правовом регулировании». При таком подходе весьма затруднительно добиться единообразного изложения результатов экспертизы и проверяемости ее результатов, а также их достоверности. В условиях отсутствия достаточно жесткого алгоритма выявления, оценки и нейтрализации (ликвидации) коррупциогенных факторов, при том, что сам перечень факторов достаточно широкий и не конкретизированный применительно к видам правотворчества, видам и уровням нормативных правовых актов, а также предмету их регулирования, следует предъявить особые требования к мотивированности заключения о коррупциогенности той или иной нормы.

По результатам антикоррупционной экспертизы составляется заключение (при внутренней и независимой экспертизе) или требование прокурора об изменении нормативного правового акта (обращение прокурора в суд), в котором отражаются все выявленные коррупциогенные факторы и предлагаются способы их устранения. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом и учитывается в установленном порядке соответствующими органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией. Заключение носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

Глава III. Коррупциогенные факторы

7. Коррупциогенными факторами являются:

а) факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления;

б) факторы, связанные с наличием правовых пробелов;

в) факторы системного характера.

Методика предусматривает распределение всех коррупциогенных факторов на три группы: а) факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления; б) факторы,

исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления полномочий, связанных с рассмотрением и разрешением заявлений граждан и организаций, с выполнением функций по контролю и надзору, а также в должностных регламентах муниципальных служащих.

При анализе вышеуказанных муниципальных нормативных правовых актов следует выявить:

1) **установлены ли запреты и ограничения в рассматриваемом правовом акте;**

2) **способны ли повлиять установленные запреты и ограничения на принятие решений муниципальным служащим (профилактика коррупции);**

3) **существует ли контроль за соблюдением запретов и ограничений муниципальными служащими.**

Примерами дополнительных запретов и ограничений, которые могут быть установлены в конкретной сфере деятельности на уровне муниципального образования, являются:

1) **установление запретов на совершение определенных действий (передавать принятие решений другому лицу, требовать представления дополнительных документов);**

2) **установление обязанностей на совершение определенных действий (предоставить информацию, заранее уведомить);**

3) **установление специального порядка принятия решений (по согласованию или коллегиально).**

14. Отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)

Отсутствие норм о юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений.

Собственные возможности муниципальных образований по установлению ответственности за нарушение действующих правил и норм крайне ограничены. В этой связи применительно к муниципальным нормативным правовым актам отсутствие в них положений о юридической ответственности субъекта правоприменения и использование устоявшейся конструкции «несет ответственность в соответствии с действующим законодательством» не может само по себе рассматриваться как дефект, способствующий коррупционным правонарушениям.

Данный признак следует понимать как недостаточно четкое определение пределов персональной ответственности муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений за ненадлежащее выполнение ими своих должностных (служебных, трудовых) обязанностей (за невыполнение каких функций и неисполнение каких обязанностей наступает ответственность). Перечень видов ответственности, к которым могут быть привлечены муниципальные служащие, работники муниципальных предприятий и учреждений, конкретные виды правонарушений и назначаемые за их совершение наказания (взыскания) определен действующим законодательством

федерального законодателя, что обуславливает ограниченные возможности для муниципального правового акта воспроизводить установленные федеральными законами запреты и ограничения. В целях расширения правотворческой компетенции считается возможным установить необходимые положения антикоррупционной направленности не применительно к муниципальным служащим, а к муниципальным должностям, описывая их как обязанности и запреты по исполнению отдельных должностных функций, а также, по необходимости, как элементы административной процедуры.

Невозможность устранения дефекта нормы или акта также может быть обусловлена тем, что коррупциогенность «навязана» вышестоящим правовым актом, спецификой регулируемой сферы, предполагающей необходимость сохранения усмотрения должностного лица, или иными обстоятельствами. В этой ситуации отсутствие необходимых компенсирующих риск механизмов – запретов и ограничений для муниципальных служащих – может рассматриваться как недостаток нормативного правового акта.

Необходимость установления дополнительных запретов и ограничений существует не только в отношении муниципальных служащих. Их правовой статус достаточно полно определен в законодательстве о муниципальной службе, и потому отсутствие специальных запретов частично компенсируется общими нормами. Правовой статус лиц, замещающих муниципальные должности, полностью урегулирован или отраслевым законодательством (например, члены избирательных комиссий) или законодательством о местном самоуправлении. Выборные должностные лица местного самоуправления несут политическую ответственность, и их деятельность находится под более пристальным вниманием, что компенсирует отсутствие специальных запретов. Иначе обстоит ситуация с работниками муниципальных предприятий и учреждений. Отсутствие специальных запретов и ограничений объясняется действием трудового законодательства в отношении данных лиц, а не законодательства о муниципальной службе. В условиях отсутствия общих ограничений и запретов и с учетом того, что зачастую именно эти лица непосредственно взаимодействуют с гражданами и организациями, установление в отношении них запретов и ограничений в конкретной сфере деятельности является наиболее востребованным. В настоящее время такой механизм профилактики коррупционных правонарушений на уровне муниципального образования в отношении работников муниципальных предприятий и учреждений может быть установлен по описанной выше схеме: применительно к каждой должности.

Установление дополнительных запретов и ограничений не только обременяет самого служащего, но и ставит орган, предприятие или учреждение перед необходимостью установления дополнительных механизмов контроля за их соблюдением, что сопряжено с увеличением затрат. В этой связи использовать данный механизм целесообразно только в том случае, если иным образом нельзя уменьшить угрозу совершения коррупционных действий.

Выявлен фактор отсутствия запретов и ограничений может быть в муниципальных нормативных правовых актах, регламентирующих порядок реализации муниципальными служащими, должностными лицами

связанные с наличием правовых пробелов; в) факторы системного характера. Подобная дифференциация во многом носит условный характер и, очевидно, призвана служить своеобразным ориентиром для правотворческих органов, в отношении причин и условий, а также механизмов появления тех или иных коррупциогенных факторов. Подавляющее большинство приведенных в Методике коррупциогенных факторов связано с нарушением принципов правотворческой деятельности, требований к порядку подготовки, принятию и содержанию нормативных правовых актов, а также требований к системности, единству, полноте и непротиворечивости нормотворческой деятельности. Соблюдение принципов правотворчества, закрепленных в статье 3 Областного закона «О правовых актах в Свердловской области» позволит исключить большинство из закрепленных Методикой коррупциогенных факторов. При этом Методика исходит из презумпции того, что **некачественная нормативно-правовая основа деятельности органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих всегда создает условия для возможности совершения коррупционных правонарушений.** Противоречивость, неполнота, нарушение требований законодательной техники, позволяющие должностному лицу по своему усмотрению, произвольно принимать решения в отношении порядка реализации субъективных прав и обязанностей граждан всегда создают потенциальную опасность совершения коррупционных правонарушений.

В то же время надо отчетливо понимать, что подавляющее большинство коррупционных правонарушений совершаются в условиях отсутствия в нормативных правовых актах каких-либо коррупциогенных факторов, поскольку принимаемые коррупционные решения с формальной точки зрения полностью соответствуют законодательным требованиям. Если у должностного лица, с одной стороны, и у гражданина или организации - с другой стороны, есть обоюдное желание вступить в коррупционные отношения, никакие, даже самые совершенные юридические нормы и механизмы сами по себе, без принятия иных организационных, управленческих, образовательных, воспитательных мер по профилактике и предупреждению коррупции, не могут противостоять этому.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является лишь одним из профилактических средств, призванных создать более благоприятные условия для действия иных антикоррупционных мер и механизмов.

Глава IV. Коррупциогенные факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления

1. Широта дискреционных полномочий

Отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов

государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Рассматриваемый коррупциогенный фактор, как правило, является результатом так называемой «процедурной экономии в правотворчестве», не предполагающей подробного определения сроков, условий и основания принятия все видов управленческих решений. Во многих случаях это объясняется тем, что предмет правового регулирования муниципального нормативного правового акта не охватывает «процедурные» общественные отношения, ограничиваясь указанием на виды принимаемых управленческих решений. При этом для надлежащей регламентации порядка принятия решения муниципальный нормативный правовой акт должен содержать:

указание на уполномоченный орган или должностное лицо, к компетенции которого относится решение того или иного вопроса;

указание на сроки предварительной подготовки проекта решения, сроки его согласования, сроки принятия промежуточных решений, а также общий срок для всей административной процедуры (в зависимости от ее элементов);

указание на основания для принятия всех видов управленческих решений; форму принимаемых управленческих решений (письменная или устная, кем принимается, кем подписывается, и т.п.);

процедуру рассмотрения вопроса на заседании коллегиального органа.

При этом следует иметь в виду, что в рамках любой административной процедуры существует два типа управленческих решений – промежуточные решения, связанные с принятием заявления (возбуждением административного дела), подготовкой дела, согласованием решения, приостановлением административного производства и итоговые решения, которыми дело разрешается по существу. К решениям, являющимся неблагоприятными для граждан и организаций, влекущими за собой негативные последствия правообременительного характера, должны предъявляться более строгие формально-процедурные требования, например, детальное описание нарушений, допущенных гражданином (организацией) и явившиеся основанием для отказа в реализации права или применении мер публично-правового воздействия, а также их обязательная мотивированность.

Основными видами решений, которые должны быть подробно урегулированы в рамках любой процедуры, являются итоговые решения по делу, разрешающие его по существу или завершающие процедуру в случае невозможности разрешения дела. К ним должны предъявляться наибольшие формализованные требования, обеспечивающие учет всех результатов, полученных в ходе процедуры в завершающем её итоговом акте. С этой целью итоговый акт должен, как правило, являться отдельным письменным документом, содержащим в себе описательно-мотивировочную и резолютивную части, иные формальные реквизиты, учитывающие особенности процедуры и правовых форм деятельности того или иного органа (должностного лица). Все варианты итоговых решений, а также основания их принятия, должны быть прямо закреплены в муниципальном нормативном

Отсутствие превентивных антикоррупционных норм, определяющих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях.

Данный коррупциогенный фактор представляет собой не столько индикатор наличия в акте дефектов, способствующих возникновению коррупционных отношений, сколько универсальный механизм снижения степени исходящей от них угрозы.

Муниципальная служба, являясь публичным видом профессиональной деятельности, подразумевает определенные ограничения конституционных прав муниципальных служащих. В целях антикоррупционной экспертизы правильнее исходить из «презумпции недобросовестности» муниципального служащего, поскольку «презумпции добросовестности» противоречит большинство налагаемых на муниципальных служащих ограничений, установленных статьей 13 Федерального закона от 25 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Их назначением является необходимость превалирования публичного интереса над частным в служебных отношениях, а также установление препятствий возможному злоупотреблению муниципальными служащими и создание условий для независимости служебной деятельности. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, являются ограничениями общегражданского статуса муниципального служащего, и могут быть отнесены к предупредительным способам нормативного воздействия на служебные отношения (профилактика коррупции).

Практика показывает, что наличие общих ограничений и запретов, установленных законодательством о муниципальной службе, не может быть признано достаточным для профилактики коррупции среди муниципальных служащих. Установление дополнительных запретов и ограничений для муниципальных служащих считается необходимым в случаях:

- 1) если их деятельность связана с применением нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные предписания;
- 2) если они выполняют функции, связанные с повышенными коррупционными рисками;
- 3) если они реализуют служебные обязанности в тех сферах и областях, в которых велика степень коррупционных правонарушений.

О необходимости установления дополнительных запретов и ограничений также могут свидетельствовать следующие обстоятельства:

- 1) в акте присутствуют иные указанные в Методике коррупциогенные факторы, которые не могут быть устранены;
- 2) имеет место устойчивая практика совершения муниципальными служащими незаконных действий (например, взимание платы за оказание официально бесплатных услуг), которой может быть противопоставлено установление прямых запретов.

Нормативно-правовой механизм установления дополнительных запретов и ограничений для муниципальных служащих на уровне муниципального образования юридически не возможен, поскольку является компетенцией

б) указание на ответственный за проведение конкурса орган местного самоуправления, учреждение, их структурное подразделение. Если для проведения конкурса (аукциона) создается специальный орган (комиссия), то вместе с актом о проведении конкурса (аукциона) должны быть утверждены порядок его формирования или поименный состав, а также регламент работы;

в) основные условия проведения конкурса (аукциона), в том числе предмет конкурса (аукциона), форма (конкурс или аукцион) процедуры, открытый или закрытый характер конкурса (аукциона), иные условия, на которых должен будет основываться ответственный за проведение конкурса (аукциона) орган, учреждение или их структурное подразделение при разработке порядка проведения конкурса (включая порядок определения победителей), требований к участникам;

2) утверждение порядка проведения конкурса (аукциона) уполномоченным органом или учреждением.

Порядок проведения разрабатывается на основе акта о проведении конкурса (аукциона) с учетом требований нормативных правовых актов в данной сфере и должен включать в себя:

а) общие условия проведения конкурса (аукциона) (место, время проведения, его форму, предмет, требования к участникам, условия договора, который будет заключен с победителем);

б) определение стоимости имущества или имущественных прав, выставляемых на конкурс (аукцион), а также определение дополнительных условий, подлежащих выполнению победителем (в случае проведения конкурса);

в) извещение о проведении конкурса или аукциона (дата извещения, форма (формы), в которой извещение осуществляется, содержание, включающее в себя общие условия проведения конкурса, основания его проведения, наименование ответственного за проведение органа, учреждения, организации);

г) порядок отбора (при наличии) и регистрации участников, подавших заявки на участие в конкурсе (аукционе);

д) порядок проведения конкурса (аукциона), включая порядок и правила определения победителя;

е) порядок заключения договора (контракта) с победителем конкурса (аукциона);

3) определение стоимости имущества или имущественных прав и дополнительных условий, подлежащих выполнению победителем или описание приобретаемого победителем специального статуса;

4) извещение участников конкурса (аукциона);

5) проведение конкурса (аукциона) и определение его победителя;

6) заключение договора (контракта) с победителем конкурса (аукциона) или иного правового акта, отражающего результаты конкурса.

13. Отсутствие запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)

правовом акте. Типовыми вариантами итоговых решений являются следующие:

- 1) положительное решение;
- 2) положительное решение в части;
- 3) отрицательное решение;
- 4) прекращение процедуры по различным основаниям без разрешения дела по существу.

Разновидностью дополнительных итоговых решений являются решения об аннулировании ранее принятого положительного решения – при наличии в процедуре такого вида решений необходимо исчерпывающим образом определить основания для его принятия, сроки, в которые такое решение может быть принято, а также ясно и определенное указать на правовые последствия принятия такого решения.

В сложноустроенных правовых процедурах возможно принятие промежуточных решений, степень процедурной регламентации которых должна напрямую зависеть от их влияния на общий ход развития процедуры – чем больше промежуточное решение может воспрепятствовать дальнейшему разрешению дела по существу, тем большая степень формализации к ним предъявляется. Типовыми вариантами промежуточных решений являются:

- 1) регистрация поступивших документов и материалов;
- 2) возврат документов и материалов заявителю;
- 3) приостановление административного производства;
- 4) возобновление административного производства;
- 5) передача материалов в другой муниципальный орган (должностному лицу) по подведомственности;
- 6) продление сроков административного производства или совершения отдельных действий;
- 7) истребование дополнительных документов, материалов, информации;
- 8) проведение экспертизы документов.

Оценивая отсутствие в муниципальном нормативном правовом акте указания на отдельные виды промежуточных решений или порядок их принятия с точки зрения способности подобного регулирования создать условия для возникновения коррупционных правонарушений, следует учитывать, насколько отсутствие такого указания может затруднить реализацию субъективного права гражданина или организации, позволить должностному лицу злоупотребить своими полномочиями, произвольно затянуть ход административного производства, немотивированно требовать от заявителя совершения каких-либо дополнительных действий.

В большинстве случаев в муниципальных нормативных правовых актах порядок принятия правоприменительного решения урегулирован с большей или меньшей степенью детальности. Следовательно, созданию условий для возникновения коррупционных отношений могут способствовать отдельные дефекты предусмотренного правового порядка, связанные с его недоурегулированностью, пробельностью, которые, как правило, составляют отдельный, самостоятельный коррупциогенный фактор. Отсутствие порядка принятия правоприменительного акта может восполняться в иных

муниципальных правовых актах, например, устанавливающих порядок издания актов главой муниципального образования или главой местной администрации. В этом случае желательно предусмотреть определенное и ясное отсылочное предписание. Если порядок принятия решения предусмотрен административным регламентом, желательно прямо указать его реквизиты.

В каждом конкретном случае необходимо устанавливать, являются ли дискреционные полномочия органов и должностных лиц, предусмотренные муниципальным нормативным правовым актом, объективно необходимыми при регулировании данного конкретного вида общественных отношений. В тех случаях, когда дискреционные полномочия могут быть исключены из нормативного акта без ущерба для эффективности управленческой деятельности и угрозы несоблюдения участниками правоотношений установленного порядка деятельности, их наличие следует признать несовершенством, создающим условия для коррупционных правонарушений.

2. Определение компетенции по формуле "вправе"

Диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор следует связать, прежде всего, с ненадлежащим нормативно-правовым закреплением и использованием со стороны уполномоченных должностных лиц дискреционных полномочий. Само по себе определение компетенции или полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц с использованием термина «вправе» является надлежащим правовым средством, означающим юридическую возможность органа или должностного лица при наступлении определенных фактических обстоятельств принять определенные решения или совершить определенные юридически значимые действия. Однако в тех случаях, когда по смыслу правового регулирования должностное лицо обязано принять определенное управленческое решение, связанное с удовлетворением прав и законных интересов заявителя, определение его компетенции с использованием термина «вправе» будет непропорциональным характеру прав заявителя и может при определенных обстоятельствах способствовать созданию условий для возникновения коррупционных правонарушений. На наличие данного коррупциогенного фактора следует проводить экспертизу тех муниципальных нормативных правовых актов и их проектов, которые регулируют процедуры взаимодействия органов местного самоуправления и их должностных лиц с гражданами и организациями при обращении последних в эти органы с целью реализации своих субъективных прав, обязанностей и законных интересов.

Таким образом, в тех случаях, когда муниципальным нормативным правовым актом муниципальный орган или должностное лицо наделяется правом принятия управленческого решения в зависимости от складывающейся управленческой ситуации, в зависимости от оценки определенных фактических

юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам. Отношения, в которых подлежат применению конкурсные (аукционные) процедуры не сводятся к предмету регулирования Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», но закрепленная в указанном федеральном законе процедура может использоваться в качестве типовой.

На предмет наличия признака отсутствия конкурсных (аукционных) процедур должны анализироваться муниципальные нормативные правовые акты, предусматривающие:

предоставление в собственность или иное титульное владение имущества, земельных участков;
распределение квот на использование природных ресурсов, объектов животного мира;
размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;
иные правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с предоставлением гражданам и организациям специальных прав, статусов, преимуществ.

Конкурсные процедуры являются затратными и их использование для регулирования отношений оправдано только при наличии следующих условий:

- 1) прямое указание федерального законодательства или законодательства Свердловской области;
- 2) обязанность органов местного самоуправления обеспечить равный доступ граждан и организаций к муниципальным ресурсам;
- 3) обязанность органов местного самоуправления предоставить гражданам и организациям равные возможности для реализации конституционных прав и свобод, в том числе права на участие в деятельности органов местного самоуправления;
- 4) необходимость снизить риск принятия управленческих решений, не являющихся наиболее целесообразными и эффективными с точки зрения общественных интересов и чреватых в случае неверного решения серьезными финансовыми временными либо иными потерями;
- 5) необходимость обеспечить максимальную открытость, публичность и гласность при принятии решений, имеющих важное значение для органов местного самоуправления и общества.

Как и административные процедуры, конкурсные процедуры как механизм противодействия коррупции могут быть эффективны только при условии надлежащего закрепления всех их элементов. При включении в нормативный акт конкурсной (аукционной) процедуры должны быть урегулированы следующие её элементы:

- 1) поводы и основания для принятия решения о проведении конкурса. Решение о проведении конкурса должно содержать:
 - а) указание на нормативный правовой акт, предусматривающий применение подобного рода процедур;

б) в отношении каждого действия должны быть определены момент его совершения в рамках процедуры, а также содержание и форма;

4) виды промежуточных и итоговых решений, принимаемых в рамках или по итогам процедуры, и требования к ним:

а) промежуточные решения - решения, определяющие переход процедуры на следующую стадию (этап) или возврат к предыдущей стадии (этапу);

б) итоговые решения, завершающие процедуру, могут быть двух видов: разрешающие дело по существу и завершающие процедуру вследствие невозможности разрешения дела по существу.

В отношении процедурных (процессуальных) решений должны быть определены основания принятия решения, субъект, уполномоченный на принятие решения, срок принятия итогового решения с момента инициирования процедуры (общий срок процедуры).

Если административная процедура предусматривает необходимость согласования позиций различных органов и должностных лиц, то в процедуре должен быть предусмотрен формализованный порядок разрешения конфликтов, при которых несколько органов предъявляют к невластному субъекту противоположные требования.

Детальность регламентации каждого отдельного элемента процедуры зависит от его значения для разрешения дела по существу. Если отдельное полномочие, реализуемое в рамках процедуры (например, отправка почтового уведомления заявителю о получении документов органом) не может оказать существенного влияния на итоговое решение по делу, то нельзя признать отсутствие его детальной регламентации коррупциогенным. Если же неурегулированность элемента процедуры препятствует дальнейшему движению процедуры (отсутствие формально закрепленного срока для принятия итогового решения) или может оказать серьезное влияние на итоговое решение (отсутствие формально закрепленных оснований для принятия одного из видов решений), то такой дефект может нивелировать позитивное значение процедуры и, соответственно, является коррупциогенным.

12. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур

Закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Под административным порядком предоставления блага Методика подразумевает принятие решения единолично должностным лицом без проведения объективного отбора, направленного на выявление лица, предоставление которому блага в наибольшей мере соответствует публичным интересам (конкурса или аукциона).

Конкурсные (аукционные) процедуры применяются для регулирования общественных отношений, связанных с предоставлением, распределением, выделением бюджетных средств, производственных, природных ресурсов, имущества или имущественных прав муниципальных образований

обстоятельств и при этом у них отсутствует юридическая обязанность принять строго определенное управленческое решение по отношению к гражданам, организациям, муниципальным служащим, такое правовое регулирование следует признать надлежащим, не содержащим признаки несовершенства правовых норм, способных создать условия для коррупционных правонарушений.

3. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права

Установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор может способствовать созданию условий для совершения коррупционных правонарушений, если регулируемые правовым актом общественные отношения связаны с реализацией субъективных прав и обязанностей граждан и организаций, при этом приобретаемые гражданами и организациями социальные блага имеют существенный характер (связаны с получением имущественной, денежной, материальной выплаты, получением имущества, льгот, субсидий, освобождением от каких-либо финансовых или имущественных обременений, обязанностей и т.п.). На предмет наличия данного коррупциогенного фактора следует анализировать муниципальные нормативные правовые акты, которыми регулируются общественные отношения в следующих сферах и областях:

в сфере выдачи гражданам и организациям разрешений на осуществление определенных видов деятельности, производство отдельных видов работ, использование определенного муниципального имущества;

в сфере организации и осуществления различных социальных компенсационных выплат населению, мер социальной или финансовой поддержки, пенсионных выплат отдельным категориям граждан;

в области управления и распоряжения муниципальным имуществом, предоставлением муниципального имущества в аренду;

в области предоставления земельных участков;

в области предоставления гражданам жилых помещений из муниципального жилищного фонда;

в иных сферах и областях реализации органами местного самоуправления и их должностными лицами полномочий, связанных с рассмотрением обращений граждан и организаций.

Если установление требований к гражданам и организациям, относится к полномочиям органов местного самоуправления, перечень требований должен носить «закрытый» характер. Желательно включать в муниципальный правовой акт превентивную антикоррупционную норму о запрещении, в частности, должностным лицам требовать от заявителя представления дополнительных документов или сведений, помимо тех, которые предусмотрены перечнем.

Если требования, предъявляемые к гражданину или организации, установлены иным нормативным правовым актом – федеральным законом,

актом Правительства РФ, законом или иным нормативным правовым актом Свердловской области, муниципальный нормативный правовой акт должен содержать ясные и определенные указания на положения того нормативного правового акта, которым такие требования установлены. При наличии соответствующей возможности, в целях избежания различного прочтения иного нормативного правового акта со стороны должностного лица и заявителя, превентивной антикоррупционной мерой будет воспроизведение в муниципальном нормативном правовом акте положений того нормативного правового акта, которым такой перечень документов установлен с соблюдением соответствующих технико-юридических правил.

Если установление требований к гражданину или организации, относится к полномочиям органов местного самоуправления, следует учитывать такое антикоррупционное условие, как необходимость исключения чрезмерно, явно завышенных требований к заявителю. Например, при подаче документов, когда сбор всех документов потребует от заявителя значительных временных и организационных затрат, побуждая его к поиску более простого решения вопроса. Прежде всего, не следует включать в перечень такие сведения и документы, которые уполномоченное должностное лицо без ущерба для эффективности принятия управленческих решений может самостоятельно запросить у других органов, организаций и должностных лиц. Определенные сложности возникают в тех случаях, когда в перечень документов, которые обязан представить заявитель, включен документ, содержание которого подлежит дискреционной оценке со стороны должностного лица, и в зависимости от этой оценки он будет признан надлежащим или ненадлежащим. Так, например, в муниципальных нормативных правовых актах используются следующие формулировки: «документ, подтверждающий проведение согласования», «документ, подтверждающий осуществление контроля». В тех случаях, когда избежать описательных формулировок содержания документа невозможно, необходимо как можно более точно указывать те критерии или признаки, которым такой документ должен соответствовать (в том числе путем более конкретного указания на орган или должностное лицо, которые обязаны этот документ выдать, согласовать, завизировать, утвердить, путем указания временного промежутка, в течение которого этот документ должен быть получен, путем указания на конкретные фактические обстоятельства, которые этим документом должны быть зафиксированы).

4. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)

Отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор является разновидностью дефекта правового регулирования, в результате которого:

- ненадлежащим образом закрепляются дискреционные полномочия должностных лиц;

иные нормативные предписания, свидетельствующие о том, что для обеспечения их эффективной реализации и предотвращения рисков возникновения коррупционных правонарушений необходимо наличие административной процедуры.

Для констатации отсутствия административной процедуры необходимо дать оценку содержания не только того правового акта, в отношении которого проводится экспертиза, но и связанных с ним иных правовых актов, поскольку административные процедура зачастую устанавливаются актами меньшей юридической силы.

Бланкетные нормативные предписания, предусматривающие принятие актов меньшей юридической силы (как правило, исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления) в целях установления административных процедур, сами по себе не могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора, если муниципальный нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления содержит основные правовые характеристики (основные элементы) административной процедуры - определяет правовой статус ее участников, условия и основания для вступления в процедуру, содержит исчерпывающий перечень ограничений и запретов, действующих в рамках процедурных отношений.

Административная процедура может выполнить свою антикоррупционную функцию только при условии, что она будет содержать все необходимые элементы, будет последовательной, не фрагментарной. При анализе муниципального нормативного правового акта на предмет надлежащего закрепления административной процедуры необходимо учитывать наличие следующих структурных элементов процедуры:

1) описание юридического факта (фактического состава), инициирующего возникновение процедуры:

а) если юридический факт является событием, то в правовом акте должно быть определено, кто может выявить событие и как должно быть оформлено его выявление;

б) если юридический факт является действием (наиболее часто в виде действия выступает обращение), то должно быть определено, кто вправе совершить это действие и при каких условиях, а также каковы требования к юридическому оформлению действия;

2) права и обязанности участников процедуры:

а) каждое право или обязанность должно быть соотнесено с одной из участвующих в процедуре сторон;

б) должны быть определены условия реализации права, в том числе стадия процедуры, на которой оно может быть реализовано;

в) срок реализации права, если он ограничен иными рамками, помимо временных рамок самой процедуры;

г) действия, которые должна совершить сторона процедуры для реализации своего права;

3) стадии и этапы совершения процедурных действий:

а) процедурные действия должны располагаться в определенной последовательности, направленной на достижение конкретной цели;

конструкции прямо свидетельствует об отсутствии полномочия, и нет оснований для двоякого толкования текста правового акта, то нельзя сделать вывод о наличии угрозы возникновения коррупционных отношений.

11. Отсутствие административных процедур

Отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

В подавляющем большинстве случаев применительно к экспертизе муниципальных нормативных правовых актов речь может идти не об отсутствии административных процедур, а о различных дефектах предусмотренной административной процедуры, в большей или меньшей степени создающих условия для возникновения коррупционных правонарушений.

Под административными процедурами принято понимать закрепленный в нормативном правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юридических обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции (например, ведение реестра, регистрация, контрольная проверка). При решении вопроса о необходимости включения в нормативный акт административных процедур его форма не имеет решающего значения. Административные процедуры могут закрепляться не только в административных регламентах, но и в положениях, порядках, инструкция и любых иных актах исполнительно-распорядительных или представительных органов местного самоуправления, если для их реализации необходимо установление порядка деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Включение в муниципальный нормативный правовой акт административных процедур необходимо, если он содержит следующие правовые предписания:

регулирующие реализацию субъективных прав и юридических обязанностей граждан или организаций во взаимодействии с исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и их должностными лицами;

регулирующие применение должностными лицами, муниципальными служащими властных полномочий, связанных с воздействием на граждан и организации, в том числе применением к ним мер принуждения, контроля и надзора;

закрепляющие права должностных лиц органов местного самоуправления, связанные с изданием индивидуальных правовых актов, принятием иных видов управленческих решений, совершением юридически значимых действий – выдачей административных разрешений, ведением реестров, государственным учетом, оказанием государственных услуг;

- возникает дискреционное полномочие должностного лица, наличие которых изначально не предполагалось субъектом нормотворчества, и которое является следствием отсутствия определенных элементов процедуры, призванных урегулировать действия заявителя или должностного лица при реализации гражданином или организацией предоставленных им прав.

Достаточно часто административные процедуры предоставляют возможность заявителю выбирать один из вариантов развития административного производства. Это является нормальным способом правового регулирования и само по себе не свидетельствует о дефекте правовой процедуры, поскольку является отражением принципа диспозитивности в регулировании порядка реализации субъективных прав и законных интересов. Если заявителю в рамках административной процедуры предоставляется какое-либо право, то процедура должна четко определить порядок его реализации и правовые последствия, которые это влечет. Умолчание субъектом нормотворчества может повлечь ситуацию, при которой должностное лицо в каждом конкретном случае будет самостоятельно определять порядок реализации права и правовые последствия. При этом создается угроза, что, не отказывая в реализации права, должностное лицо усложнит или сделает фактически невозможным его реализацию, а также сможет самостоятельно определить правовые последствия, создавая тем самым предпосылки для возникновения коррупционных отношений.

На наличие данного коррупциогенного фактора необходимо осуществлять экспертизу тех муниципальных нормативных правовых актов, которые регулируют порядок конкурсного или аукционного распределения муниципального имущества, земельных участков, то есть регулируют административные процедуры с участием двух и более заявителей, претендующих на получение одного и того же имущественного права, блага, имущества, финансовых ресурсов, в случае если такое благо, имущество или ресурс не может быть предоставлено всем претендующим на него лицам. Возможность произвольно оценить последствия реализации одним из заявителей своего права (совершение им действий или предоставление дополнительных документов), позволяет предоставить ему на основании этого необоснованное преимущество. Также на наличие данного фактора следует осуществлять экспертизу муниципальных актов, содержащих сложные административные процедуры, предоставляющие гражданам и организациям дополнительные процессуальные права (дача пояснений, предоставление дополнительных документов, получение заключений), реализация которых может оказать существенное влияние на ход процедуры.

5. Выборочное изменение объема прав

Возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Рассматриваемый коррупционный признак представляет собой один из вариантов ненадлежащего установления в муниципальном нормативном правовом акте дискреционных полномочий должностных лиц органов местного самоуправления, предоставляющих им возможность необоснованно предоставлять отдельным категориям лиц льготы, преимущества при реализации субъективных прав и законных интересов, «выводить» их из под действия общих запретов и ограничений, а также возможность устанавливать для отдельных категорий лиц запреты и ограничения без необходимости мотивировать свое решение и исчерпывающего перечня оснований для принятия такого решения.

О наличии в тексте нормативного правового акта рассматриваемого коррупционного фактора могут свидетельствовать:

наличие «неопределенных» или оценочных терминов, категорий, понятий - «при наличии уважительных причин орган вправе предоставить...», «в исключительных случаях должностное лицо может разрешить...», «решение может быть принято, если это не противоречит общественным интересам...»;

перечисление видов решений, принимаемых органом (должностным лицом) без указания оснований для принятия того или иного решения, или путем частичного определения таких оснований.

Коррупционность данных предписаний обуславливается тем, что они позволяют органу (должностному лицу) по своему усмотрению оценить юридический факт (фактический состав), влекущий возникновение, изменение или прекращение правоотношений, признавая или не признавая его таковым либо выбирая одну из нескольких форм реагирования на данный юридический факт.

Не может рассматриваться в качестве неопределенного правового понятия термин «если не предусмотрено иное», поскольку в данном случае условия применения иного порядка, вида решения определены – если «иное» решение, основание или порядок разрешения дела установлены, то они будут применяться в силу прямого указания нормативного акта. Должностное лицо в данном случае лишено усмотрения и не может определить условия или основания применения «иных» положений в силу чего нельзя сделать вывод, о том, что такая формулировка способствует возникновению или увеличению риска коррупционных отношений.

Не может рассматриваться в качестве коррупционного фактора установление муниципальным нормативным правовым актом запретов и ограничений без указания на основания такого установления. Если запрет носит безусловный характер и не позволяет должностному произвольно толковать основания его установления или по своему усмотрению выбирать применяемые ограничительные меры, то нет оснований говорить о возможности *должностного лица злоупотребить своими полномочиями*. Если же речь идет об издании индивидуальных правовых актов, влекущих применение мер публично-правового воздействия, то отсутствие в процедуре принятия таких решений указаний на то, что они должны быть мотивированы и содержать ссылки на положения нормативного акта, на основе которого приняты, может

общественные отношения (поскольку они урегулированы общими нормами или должны быть урегулированы иными правовыми актами). В этой связи наличие данного дефекта подлежат анализу все муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие взаимодействие органов местного самоуправления и их должностных лиц с гражданами и организациями. При этом подлежит оценке вся совокупность нормативных правовых актов, регулирующих те или иные общественные отношения. Отсутствие регулирования отдельных вопросов в анализируемом акте может восполняться положениями актов большей юридической силы или актами меньшей юридической силы, которые раскрывают и детализируют положения анализируемого акта. В этой ситуации не следует делать вывод о наличии коррупционности правового акта, но можно высказать предложения по уточнению отдельных нормативных предписаний во избежание его двоякого толкования и (или) для облегчения его понимания (воспроизвести в анализируемом акте норму вышестоящего правового акта или закрепить бланкетную норму, отсылающую к детализирующему отношения акту).

При выявлении данного признака следует учитывать характер регулируемых правовым актом общественных отношений. При анализе правовых актов, закрепляющих полномочия органа (должностного лица) необходимо учесть сложившуюся практику принятия управленческих решений. Фактор пробела в правовом регулировании может быть выявлен, если определенное полномочие, которое должно быть подведомственно субъекту, исходя из общих норм о его компетенции, не закреплено в статутном акте и не относится к компетенции иных органов, структурных подразделений, должностных лиц. Такая ситуация позволяет должностным лицам, ссылаясь на общие нормы о компетенции по собственному усмотрению принимать или не принимать дела к своему производству, что создает риск совершения коррупционных правонарушений. При анализе регламентных актов процедурного характера, регулирующих порядок реализации муниципальным органом (должностным лицом) отдельных полномочий, дефекты, порождаемые наличием пробела в правовом регулировании, могут выражаться в отсутствии исчерпывающего перечня документов, которые заявитель обязан представить, исчерпывающего перечня видов решений, исчерпывающего перечня оснований для отказа в реализации права, в отсутствие порядка принятия правоприменительного акта.

Таким образом, вывод о наличии данного коррупционного фактора следует делать лишь в тех случаях, когда правовой пробел непосредственно не порождает иные, предусмотренные Методикой коррупционные факторы, но в то же время создает условия для возникновения коррупционных правонарушений. Вместе с тем следует учитывать, что не всякий выявленный пробел в правовом регулировании создает условия для совершения коррупционных правонарушений. Не может рассматриваться в качестве коррупционного пробел, который не создает условия для произвольного толкования должностными лицами своих полномочий. При этом такой дефект может существенно затруднить применение акта или даже сделать его применение невозможным, но если отсутствие нормы или юридической

произвольно принимать определенные виды управленческих решений (так называемая «квазидискреция»), затрудняют гражданам и организациям возможности для реализации своих прав и обязанностей, позволяя произвольно менять ход административного производства, то такие несовершенства правовых норм следует рассматривать как создающие условия для возникновения коррупционных правонарушений.

Использование в тексте нормативного правового акта оценочных терминов и категорий, терминов с неопределенными правовыми условиями («в исключительных случаях», «по уважительной причине», «в случае необходимости») является допустимым, если это обусловлено спецификой регулируемых общественных отношений, особенностями правоприменительной практики, и, с учетом характера возникающих правоотношений, не позволяет заменить их строго определенными терминами и понятиями.

Глава V. Коррупциогенные факторы, связанные с правовыми пробелами

10. Существование собственно пробела в правовом регулировании

Отсутствие в проекте документа нормы, регулирующей определенные правоотношения, виды деятельности и так далее.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор характеризуется тем, что вследствие отсутствия отдельных нормативных предписаний или совокупности нормативных предписаний возникают пробелы в правовом регулировании, заполнение которых может производиться должностными лицами по своему усмотрению, в том числе, с целью вступления в коррупционные отношения с заинтересованными гражданами и организациями.

Риск возникновения коррупционных правонарушений, безусловно, возрастает, если правовой пробел образуется при определении объема полномочий муниципального органа или должностного лица, при установлении процедур принятия управленческих решений, связанных с обеспечением реализации субъективных прав и обязанностей граждан и организаций. Подобные правовые пробелы «работают» на необоснованное расширение административного усмотрения, существенно повышая риски злоупотребления должностными лицами своими полномочиями. В результате наличия рассматриваемого дефекта создается возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны должностных лиц (отнесение сферы в целом или отдельных полномочий к своему ведению или, напротив, отказу от их исполнения по мотивам неподведомственности) и (или) совершения должностными лицами действий по собственному усмотрению.

Признак пробела в правовом регулировании может быть выявлен не только в случаях, когда нормативные правовые акты признаны утратившими силу. Наличие пробела может быть обусловлено умалчиванием правотворческого органа, который не посчитал необходимым урегулировать те или иные

рассматриваться как фактор, способствующий увеличению риска коррупционных отношений. Отсутствие таких указаний снизит подконтрольность действий должностных лиц местного самоуправления и способствует произвольному применению ими запретов и ограничений.

6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

Наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор непосредственно не связан с угрозой возникновения коррупционных правонарушений и в большей степени направлен на создание гармоничной, целостной, системной и непротиворечивой нормативной основы для деятельности соответствующих должностных лиц и более качественного, открытого, непротиворечивого нормативного порядка реализации прав и обязанностей граждан и организаций. В процессе муниципального нормотворчества органы местного самоуправления вынуждены использовать бланкетные (отсылочные) нормативные предписания, являющиеся естественным и адекватным средством взаимосвязи между нормативными правовыми актами различного вида и уровня. В муниципальных нормативных правовых актах могут содержаться отсылочные нормы к федеральным законам, актам Президента РФ и Правительства РФ, актам федеральных органов исполнительной власти, законам и иным нормативным правовым актам Свердловской области, иным муниципальным нормативным правовым актам. Поскольку сам термин «подзаконное нормотворчество» в целом относится ко всем муниципальным нормативным правовым актам, следовательно, данный признак применительно к этому виду правотворческой деятельности необходимо применять с учетом названного обстоятельства. Рекомендуется избегать включения в муниципальные нормативные правовые акты излишних, чрезмерных бланкетных предписаний к иным муниципальным нормативным правовым актам, если это не вызвано особенностями предмета правового регулирования, а также не вытекает из установленного федеральным законодательством, законодательством Свердловской области и уставом муниципального образования разграничения полномочий между различными органами местного самоуправления по правовому регулированию соответствующих общественных отношений.

Отсылка к не принятым нормативным правовым актам также не всегда свидетельствует о наличии несовершенства правовых норм, особенно в тех случаях, когда речь идет о регулировании новых общественных отношений, о тех муниципальных нормативных правовых актах, которые предстоит принять в связи с изданием принимаемого муниципального нормативного правового акта.

На предмет наличия в муниципальном нормативном правовом акте чрезмерных бланкетных предписаний следует анализировать в основном те

правовые акты, которые регулируют отношения органов местного самоуправления и их должностных лиц с гражданами и организациями в процессе реализации последними своих субъективных прав и обязанностей.

7. Принятие нормативного правового акта сверх компетенции

Нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор должен выявляться, прежде всего, при проведении юридической экспертизы нормативного правового акта и непосредственно не связан с созданием условий для совершения коррупционных правонарушений. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также Уставу Свердловской области и другим законам Свердловской области, иным нормативным правовым актам Свердловской области (ст.19 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»). При издании муниципальных нормативных правовых актов органы местного самоуправления обязаны, с одной стороны, учитывать вопросы местного значения, по которым они вправе осуществлять правовое регулирование, а также переданные им в установленном порядке отдельные государственные полномочия, а с другой – учитывать разграничение нормотворческой компетенции между органами местного самоуправления и установленную федеральным законом и уставами муниципальных образований юридическую силу муниципальных нормативных правовых актов.

При проведении юридической экспертизы должно быть выявлено принятие главой муниципального образования или главой местной администрации нормативного правового акта, который по содержанию регулируемых им общественных отношений должен приниматься представительным органом муниципального образования, как, впрочем, и наоборот. Нарушение органом местного самоуправления (должностным лицом) нормотворческой компетенции другого органа местного самоуправления (должностного лица) всегда означает принятие незаконного муниципального нормативного правового акта, с превышением правотворческих полномочий, который должен быть отменен или признан недействующим в установленном федеральным законодательством порядке. Правотворческие полномочия органов местного самоуправления (должностных лиц) зависят от их правотворческой компетенции, установленной федеральными законами, законами Свердловской области, уставами муниципальных образований и иными муниципальными нормативными правовыми актами.

8. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий

Установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор не связан с созданием условий для возникновения коррупционных правонарушений, поскольку означает принятие нормативного правового акта с превышением правотворческих полномочий, следовательно, такой правовой акт является незаконным и подлежит отмене или признанию недействующим в установленном федеральным законодательством порядке.

9. Юрико-лингвистическая неопределенность

Употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Рассматриваемый коррупциогенный фактор связан с созданием условий для совершения коррупционных правонарушений – любой нормативный правовой акт должен отвечать требованиям лингвистического качества, к которым относятся требование о соответствии терминов тем понятиям, которые они фиксируют, стилистические требования к изложению нормативных документов, требование к ясности и доступности нормативных предписаний. Язык нормативного правового акта должен точно выражать волю субъекта правотворческой деятельности (отобразительная функция языка) и точно доводить эту волю до участников общественных отношений (коммуникативная функция языка). Дефекты лингвистического качества нормативного правового акта способны исказить волю субъекта правотворческой деятельности и привести к правоприменительным ошибкам. Можно выделить следующие общие лингвистические требования к текстам нормативных правовых актов:

отсутствие экспрессивности (модальности) – нейтральность, беспристрастность изложения нормативных предписаний;

связанность и последовательность изложения – недопустимость алогизмов, внутритекстовых противоречий, двусмысленности, тавтологичности, смысловых разрывов;

точность и ясность изложения – использование терминологии, нормативных дефиниций, недопущение немотивированной полисемии, синонимии, омонимии при формулировании нормативных предписаний;

простота изложения – использование таких языковых средств, которые позволяют обеспечить максимальную доступность понимания нормативного акта;

лаконичность и компактность изложения – употребление ограниченного и стандартизированного набора фразеологизмов и терминов при формулировании нормативных предписаний.

Если нарушения требований лингвистического качества нормативного правового акта могут повлечь за собой злоупотребление со стороны должностных лиц своими полномочиями, предоставляя им возможность