

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

С. Б. Поляков

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ
АКТОВ: ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ**

*Допущено методическим советом
Пермского государственного национального
исследовательского университета в качестве
учебного пособия для студентов, обучающихся
по направлению подготовки магистров
«Юриспруденция»*



Пермь 2017

УДК 328.185: 34
ББК 66.3+67
П54

Поляков С. Б.

П54 Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: технологические основы: учеб. пособие / С. Б. Поляков; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2017. – 164 с.

ISBN 978-5-7944-2935-0

Учебное пособие адресовано студентам юридического факультета, обучающимся по направлению «Юриспруденция» (магистратура), и предназначено для формирования умений и навыков проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на примере конкретных экспертиз в соответствии с законодательством и научными работами об этом виде экспертиз.

Пособие также может быть использовано в послевузовском образовании лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

УДК 328.185: 34
ББК 66.3+67

*Печатается по решению редакционно-издательского совета
Пермского государственного национального исследовательского университета*

§ 1, 4: в соавторстве с Н. С. Титовым;
§ 3: в соавторстве с Е. В. Власовой и А. Н. Казаковой;
§ 5, 6: в соавторстве с А. В. Богдановой, Е. Ю. Замахевой,
Л. В. Кондаковой, М. Ю. Никитенко, П. С. Поповым,
И. А. Рассказовой, А. А. Романовой, В. И. Чадовым

Рецензенты: директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета им. В. Г. Тимирязова, член Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, д-р юрид. наук, доцент **П. А. Кабанов**; профессор кафедры теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета, председатель комиссии по антикоррупционной экспертизе и проектов нормативных правовых актов Законодательного собрания Пензенской области, канд. юрид. наук, доцент **С. Ю. Суменков**

ISBN 978-5-7944-2935-0

© ПГНИУ, 2017
© Поляков С. Б., 2017

Содержание

Введение	4
§ 1. Основные положения законодательства и научных работ об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов..	7
§ 2. Понятие алгоритма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	40
§ 3. Определение всех норм права в исследуемом нормативном правовом акте.....	43
§ 4. Определение в каждой норме права наличия или отсутствия каждого из коррупциогенных факторов.....	55
§ 5. Пример исследовательской части антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	79
§ 6. Заключение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	146

Введение

Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов установлены Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе).

Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Правила) и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов² (далее – Методика), в которые впоследствии вносились изменения (последние – постановлением от 18.07.2015 № 732). Однако название последнего документа не в полной мере соответствует понятию «методика», под которой обычно понимается совокупность методов, приемов практического выполнения чего-либо³.

До принятия Методики учеными предлагались рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в разных формах⁴, например, «Памятка эксперту по первичному анализу коррупциоген-

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

² Собрание законодательства РФ. 2010. № 10, ст. 1084.

³ Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. СПб., 1998. С.538.

⁴ *Краснов М. А., Талатина Э. В., Тихомиров Ю. А и др.* Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / под ред. В.Н. Южакова. М., 2004; *Головщинский К. И.* Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. М. А. Краснова, Г. А. Сатарова. М., 2004; *Талатина Э. В.* Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти. М., 2006; *Талатина Э. В., Южаков В. Н.* Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В. Н. Южакова М., 2007; *Южаков В. Н.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного управления. 2008. № 2. С. 4–42.

ности законодательства»¹. Главное внимание в этих работах и в методических официальных документах² уделено коррупциогенным факторам, а не способам выявления этих факторов.

Порядок выявления коррупциогенных факторов, указанных в Методике, полно и ясно не определен ни в законодательстве, ни в науке, на что обращали внимание многие ученые³. Они отмечали, что Методика, во-первых, не содержит процедурных аспектов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (далее – НПА) и их проектов, что не исключает субъективности при оценке НПА и их проектов и не позволяет достичь объективных, достоверных и проверяемых результатов; во-вторых, в ней делается акцент на понятии коррупциогенного фактора и факте его определения, а не на совокупности науч-

¹ *Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н.* Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал рос. права. 2005. № 2. С. 77–88.

² Методика проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. URL: anti-corr.sartpp.ru/doc's/method.pdf (дата обращения: 23.07.2014); Методические рекомендации «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» (протокол президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 25.09.2012 № 34). URL: www.fas.gov.ru (дата обращения: 13.12.2014); Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (подготовлены Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ). URL: www.uipnz.ru/files/ui_pnzreg_ru/reports/metrek_ae.pdf (дата обращения: 13.12.2014); Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (приняты Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 23.11.2012 № 38-18). URL: drbez.mos.ru/protivodeystvie_korrupsitii/metodicheskie_materialy/1040171 (дата обращения: 13.12.2014).

³ См., например, *Дьяконова О.Г.* Правовая или антикоррупционная экспертиза? // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2010. С. 50; *Барциц И.Н.* Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества: (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы) // Государство и право. 2010. № 9. С. 17; *Мелекаев Р.К.* Определение и предупреждение коррупциогенности законодательства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 127.

но обоснованных методов, приемов их выявления, что указывает на несоответствие наименования Методики ее содержанию¹.

Относительно выявления одного из коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой, Е.И. Галяшина указывала, что «методы проведения юридико-лингвистического исследования не систематизированы. Методика как система предписаний (категорических или альтернативных), регламентирующих выбор и порядок применения в определенной последовательности и в определенных (существующих или создаваемых) условиях лингвистических методов выявления коррупциогенных факторов, отсутствует»².

Современная отечественная наука создала реализованные в законодательстве основы выявления в нормативных правовых актах положений, создающих условия для использования должностными лицами публичной власти вопреки ее назначению и предупреждения таких условий. Результаты научной работы в этом направлении содержатся в книгах и статьях, указанных в настоящем пособии для изучения и выполнения заданий по усвоению основных положений Закона об антикоррупционной экспертизе и Методики. По данной теме защищено немало диссертаций³, постоянно появляются статьи.

¹ См.: *Маркин Д. В., Бойков А. Д.* Проблемные аспекты методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Учен. труды Рос. академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 4. С. 95; *Россинская Е. Р., Галяшина Е. А.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики. М., 2014. С. 46 и др.

² *Галяшина Е. И.* Антикоррупционная юридико-лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М., 2010. С. 39.

³ *Мелекаев Р. К.* Указ. соч.; *Балдин А. К.* Правовые вопросы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; *Ермакова А. В.* Антикоррупционная экспертиза как элемент законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014; *Юлелина Е. И.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; *Мелешко А. О.* Административно-

Однако в них редко встречаются заключения антикоррупционной экспертизы конкретных нормативных правовых актов, а когда таковые обнаруживаются, то они не отвечают требованиям полноты и всесторонности экспертного исследования, представлены фрагментарно. Нет подробного изложения пути к выводам антикоррупционной экспертизы. Для формирования знаний указанные работы являются полезными теоретическими источниками, но для формирования умений и навыков проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов изучения их недостаточно. Для восполнения этого пробела предлагается настоящее учебное пособие.

В нем излагаются исходные положения законодательства и научных работ об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, затем на примере конкретных экспертиз показаны приемы проведения названной экспертизы и последовательность их применения, а также представлено заключение экспертизы в соответствии с требованиями законодательства и согласно методическим рекомендациям, предложенным учеными.

§ 1. Основные положения законодательства и научных работ об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Легально определенная **цель** антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов – выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и их последующее устранение¹.

В законодательстве **задачи** указанной экспертизы прямо не определены. В методических документах органов местного самоуправления и субъектов Федерации встречаются указания на задачи антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов:

1. Обеспечение выявления при подготовке и принятии нормативных правовых актов и иных документов коррупцион-

правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015.

¹ См.: ч.1 ст.1 Закона об антикоррупционной экспертизе; п.1 Правил.

ных факторов и коррупциогенных норм, способствующих созданию условий для проявления коррупции¹.

2. Выявление и описание коррупциогенных факторов, содержащихся в правовых актах и проектах правовых актов, разработка рекомендаций, направленных на устранение².

3. Внесение предложений и рекомендаций, направленных на устранение таких факторов³.

Эти положения воспроизводят научные положения.

По мнению Э. В. Талапиной и В. Н. Южакова, задачами первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА являются:

- «1) выявление в НПА типичных коррупционных факторов;
- 2) рекомендации по устранению типичных коррупционных факторов путем устранения или коррекции содержащих их норм и/или НПА в целом;

¹ Пункт 2.1 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденного Постановлением Правительства Тюменской области от 11.02.2008 № 42-п. URL: http://admtymen.ru/ogv_ru/gov/adm_reform/more.htm?id=10457444@cmsArticle (дата обращения: 25.08.2015).

² Пункт 2.4 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Бардымского муниципального района и проектов нормативных правовых актов Бардымского муниципального района, утвержденного Решением Земского собрания Бардымского муниципального района от 17.02.2011 № 179 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Пункт 3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов Губернатора Оренбургской области, Правительства Оренбургской области и органов исполнительной власти Оренбургской области, утвержденного Указом Губернатора Оренбургской области от 18.12.2008 № 159-ук. URL: <http://www.orenburg-gov.ru/ActualThema/Korruption/1/> (дата обращения: 15.09.2015); пункт 1.3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Правительства Республики Башкортостан (их проектов), носящих нормативный характер, утвержденного Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13.02.2009 № 60. URL: http://www.minpromrb.ru/p_cor/norm/60.pdf (дата обращения: 15.09.2015); пункт 1.3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной думой, и их проектов, утвержденного Постановлением Курганской областной думы от 27.04.2010 № 40. URL: http://www.oblduma.kurgan.ru/about/activity/doc-decree/common/get_docum.php?IDDoc=8. (дата обращения: 15.09.2015) и др.

3) рекомендации по включению в НПА превентивных антикоррупционных норм»¹.

Позже В.Н. Южаков определил задачи экспертизы как предотвращение появления типичных и иных коррупционных факторов на стадии разработки нормативного правового акта; выявление их в уже подготовленном или ранее принятом нормативном правовом акте².

Задачи антикоррупционной экспертизы НПА назывались также как:

– толкование и разъяснение значений терминов и словосочетаний, содержащих конкретное юридическое содержание;

– выявление положений НПА и его проекта, способствующих совершению коррупционного правонарушения;

– устранение положений НПА и его проекта, способствующих проявлению коррупции и совершению коррупционных правонарушений³;

– «выявление и описание коррупциогенных правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов;

– разработка рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких норм;

– анализ результатов и последствий принятия нормативного правового акта, а также их прогнозирование;

– выявление наиболее распространенных признаков коррупциогенности правовых норм, а также коррупционных сфер в законодательстве;

– определение перспективных направлений борьбы с коррупцией;

– повышение качества принимаемых нормативных правовых актов»⁴;

– «анализ и оценка данных, характеризующих, во-первых, предмет правового регулирования, его состояние, тенденции

¹ Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. С. 27–28.

² См.: Южаков В. Н. Указ. соч. С. 7.

³ См.: *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в аспекте современной экспертологии): учеб. пособие / под. ред. Е. Р. Россинской. М., 2014. С. 53–54.*

⁴ Ермакова А. В. Указ. соч. С. 27–28, 41.

развития, а во-вторых, имеющих и требуемых для решения соответствующих проблем материальных и финансовых средств»¹;

– профилактика коррупции².

Принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), согласно ст.2 Закона об антикоррупционной экспертизе, являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Для сведения можно указать также следующее.

В ст. 3 Модельного закона об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принятого на 37-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ

¹ *Волынский А.Ф., Прорвич В.А.* Экспертное сопровождение правотворческой и правоприменительной практики в системе мер борьбы с коррупцией // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2010. С. 18.

² *Попов И.А.* О некоторых проблемах нормативно-правового и организационно-методического обеспечения антикоррупционной экспертизы // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2010. С. 69.

17.05.2012 в Санкт-Петербурге¹, кроме вышеназванных были установлены также такие принципы:

- достоверность и полнота информации, представляемой для проведения антикоррупционной экспертизы;
- обязательность рассмотрения результатов антикоррупционной экспертизы разработчиками нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта;
- гласность, обеспечение возможности ознакомления с результатами антикоррупционной экспертизы;
- ответственность уполномоченных субъектов антикоррупционной экспертизы, в компетенцию которых входит ее организация и проведение, за качество антикоррупционной экспертизы.

Помимо этого в науке назывались иные принципы антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов:

- формализованность²;
- публичность (прозрачность) антикоррупционной экспертизы НПА (проектов НПА) и ее результатов, предусматривающая в том числе обязательную публикацию на официальных сайтах органов и организаций заключений по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов³;

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: *Власов И. С.* и др. Правовые акты: антикоррупционный анализ: науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Ефремов А. А.* Информационное обеспечение независимой антикоррупционной экспертизы // Юридические записки: сб. науч. трудов. Вып. 23: Противодействие коррупции в России: общая теория и отраслевое правовое регулирование / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 149–166; *Он же.* Независимая антикоррупционная экспертиза: пробелы и коллизии правового регулирования // Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития: материалы науч.-практ. семинара (г. Владивосток, 26 февраля 2010 г.). Владивосток, С. 34–45; *Он же.* Административно-правовое регулирование информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 17–25; *Он же.* Реализация принципа прозрачности в сфере противодействия коррупции // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и Седьмой Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. М. Цирин. М., 2012. С. 371–383; *Южаков В. Н., Боино С. В., Ефремов А. А., Цирин А. М.* Ан-

- демократизм и гласность;
- законность;
- обязательность и оперативность;
- финансовая обеспеченность;
- всесторонность и комплексность;
- научность¹;
- ответственность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу НПА и их проектов²;
- полнота;
- обязательное содействие государственных и муниципальных органов и организаций лицам, проводящим антикоррупционную экспертизу³.

Субъектами антикоррупционной экспертизы, согласно ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе, являются органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы и организации, на которые возложено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, институты гражданского общества и граждане, которые могут ее проводить в инициативном порядке.

Согласно ч.1 ст.3 Закона об антикоррупционной экспертизе антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

1) прокуратурой Российской Федерации – в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации;

2) федеральным органом исполнительной власти в области юстиции – в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке и согласно методике, определенным Правительством Российской Федерации;

антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы. URL: <ftp://w82.ganepa.ru/tnp/ppaper/nvg135.pdf> (дата обращения: 15.08.2015).

¹ Мелекаев Р.К. Указ. соч. С. 49–52.

² Ермакова А.В. Указ. соч. С. 78–79, 84.

³ Мелешко А.О. Указ. соч. С. 181–182.

3) органами, организациями, их должностными лицами – в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Согласно ч.1 ст.5 Закона об антикоррупционной экспертизе институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, как указано в п.1 и 4, определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы.

Из п.1 Методики следует, что достоверными официально могут быть признаны выводы заключений любого субъекта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов, сделанные только на основании Методики.

В юридической литературе отсутствует единое мнение об **объекте** и **предмете** антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов¹. Некоторые ученые не различают предмет и объект такой экспертизы¹.

¹ *Галимзянов Р.Р.* Объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: понятие и виды // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2010. С. 30–33; *Он же.* Дополнительные (факультативные) объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 27–30; *Кудашкин А.В.* К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 26–30; *Мелешко А.О.* Объект и предмет

С. М. Будатаров называет предметом названной экспертизы административные процедуры².

А. В. Кудашкин предметом антикоррупционной экспертизы НПА считает нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, являющиеся объектом антикоррупционной экспертизы. Он полагает, что недопустимо смешивать предмет и цель, поскольку только по окончании экспертизы в заключении эксперта можно сделать вывод о наличии в нормативном правовом акте (или проекте) коррупциогенных факторов³. Категоричность основания вывода сомнительна. Когда ищут в стоге сена (объект) иголку, то она является одновременно целью и предметом поиска.

Согласно теоретическим и методологическим основам общей теории судебной экспертизы предметом экспертизы являются фактические данные (обстоятельства дела), устанавливаемые в том или ином судопроизводстве путем исследования объекта⁴. Легально определенная цель антикоррупционной экспертизы – выявление коррупциогенных факторов, т.е. фактических данных в нормативных правовых актах. Но цель, с которой отыскивают предмет, не исчерпывается находкой, а предполага-

антикоррупционной экспертизы // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 1. С. 155–163; *Россинская Е. Р., Галяшина Е. И.* Указ. соч. С. 34–40; Антикоррупционная экспертиза ... под. ред. Е. Р. Россинской. М., 2014. С. 51–55.

¹ См.: *Галимзянов Р. Р.* Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 32–35; *Долотов Р. О.* Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: сб. ст. / сост. Е. Р. Россинская. М., 2010. С. 43–47; *Юлегина Е. И.* Антикоррупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3. С. 198, 203.

² *Будатаров С. М.* Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 3. С. 34.

³ *Кудашкин А. В.* Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ *Россинская Е. Р.* Правовые и методологические проблемы антикоррупционной экспертизы // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: сб. ст. / сост. Е. Р. Россинская. М., 2010. С. 76.

ет ответ на вопрос: для чего искали предмет? Точно так же легальная цель антикоррупционной экспертизы НПА предусматривает не только отыскание коррупциогенных факторов, но и их последующее устранение. Поэтому полностью цель и предмет антикоррупционной экспертизы НПА в коррупциогенных факторах не совпадают.

Мы придерживаемся распространенной позиции, согласно которой **объектом** антикоррупционной экспертизы называются **тексты нормативных правовых актов и их проектов** (письменный текст, материализованный носитель информации), подготовленные органами государственной власти, органами местного самоуправления (их должностными лицами), подлежащие обязательной и/или инициативной антикоррупционной экспертизе¹.

Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений².

Предметом антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов (то, что в них отыскивается) являются коррупциогенные факторы, легальное определение которых содержится в п. 2 ст. 1 Закона об антикоррупционной экспертизе: «Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы

¹ См.: Научно-практический комментарий ... под ред. П.А. Кабанова. Казань, 2010. С. 13–24; Антикоррупционная экспертиза ... под ред. П.А. Кабанова. М., 2010. С. 45; Антикоррупционная экспертиза ... под ред. Е.Р. Россинской. М., 2014. С. 52–53.

² Пункт 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного суда РФ. 2008. № 1. С. 8; Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // Собр. законодательства РФ. 2015. № 15, ст. 2301.

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».

В п. 3 и 4 Методики указываются коррупциогенные факторы и даются их определения как совокупность некоторых признаков норм права (вида, способа изложения и т.п.) и вариантов их содержания, определяющих произвольность их реализации органами публичной власти и их служащими.

Коррупциогенные факторы – предмет антикоррупционной экспертизы представляют собой явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения, при этом имеют двойственную природу: с одной стороны, связаны с формой, т.е. нормативным правовым актом, а с другой – представляют собой качественную характеристику регулируемых общественных отношений¹.

В НПА (объекте исследования) отыскиваются конструкции норм права (фактические данные), соответствующие конструкциям норм права, определенным в Методике как коррупциогенные факторы.

В соответствии с целями, предметом и принципами проведения антикоррупционной экспертизы НПА должны быть определены **методы** исследования. Принцип объективности предполагает применение научно обоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования. Под методом понимается «система регулятивных принципов и приемов, с помощью которых достигается объективное познание действительности»².

Так, А.М. Цирин указывает, что «оценка нормативных правовых актов на коррупциогенность, как и любой другой вид деятельности, предполагает применение определенной совокупности (системы) приемов и операций, ведущих к достижению

¹ См.: Научно-практический комментарий ... под ред. П. А. Кабанова. Казань, 2010. С. 24; Антикоррупционная экспертиза ... под ред. П. А. Кабанова. М., 2010. С. 63.

² *Степин В. С., Елсуков А. Н.* Методы научного познания. М., 1974. С. 13.

цели. В широком смысле цель оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность заключается в нейтрализации коррупциогенности нормативного правового акта. Для достижения цели оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность в качестве базового используется логический метод познания – анализ (метод познания, в основе которого положены приемы и способы расчленения системы на составляющие ее элементы)»¹. Применительно к отдельным коррупциогенным факторам необходимы особенные методы, о чем далее.

Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ
«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых
актов и проектов нормативных правовых актов»
(в ред. Федеральных законов от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ,
от 21.10.2013 г. № 279-ФЗ)

Статья 1

1. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

2. Коррупциогенными факторами являются 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.

Статья 2

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

¹ *Цирин А. М.* Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал рос. права. 2009. № 10. С. 23.

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее – органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Статья 3

1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

1) прокуратурой Российской Федерации – в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации;

2) федеральным органом исполнительной власти в области юстиции – в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке и согласно методике, определенным Правительством Российской Федерации;

3) органами, организациями, их должностными лицами – в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

2. Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их 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 государствен-

ных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

3. Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:

1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

4. Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

5. Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры.

6. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, проводится органами, организациями, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов, организаций, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.

7. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, полномочия которых при реорганизации и (или) упразднении не переданы, проводится органом, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.

8. При выявлении в нормативных правовых актах реорганизованных и (или) упраздненных органов, организаций коррупциогенных факторов органы, организации, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов, организаций, либо орган, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, принимают решение о разработке проекта нормативного правового акта, направленного на исключение из нормативного правового акта реорганизованных и (или) упраздненных органа, организации коррупциогенных факторов.

Статья 4

1. Выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются:

1) в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 3 настоящего Федерального закона (далее – заключение).

2. В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта и в заключении должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

3. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования и учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на

ближайшем заседании соответствующего органа и учитывается в установленном порядке органом, который издал этот акт, в соответствии с его компетенцией.

4. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

4.1. Заключение, составляемое при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных пунктом 3 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, носят обязательный характер. При выявлении коррупционных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также в уставах муниципальных образований и муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований указанные акты не подлежат государственной регистрации.

5. Заключение, составляемое при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных пунктами 1, 2 и 4 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

6. Разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупционных факторов, разрешаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 5

1. Институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции.

2. В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупционные факторы и предложены способы их устранения.

3. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом,

которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

**Постановление Правительства Российской Федерации
от 26 февраля 2010 г. № 96**

**«Об антикоррупционной экспертизе нормативных
правовых актов и проектов нормативных правовых актов»**
(в ред. Постановлений Правительства РФ от 18.12.2012 г. № 1334, от
27.03.2013 № 274, от 27.11.2013 г. № 1075,
от 30.01.2015 № 83, от 18.07.2015 г. № 732)

В соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемые:

Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

2. Признать утратившими силу: <...>

**Правила проведения антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов**

1. Настоящие Правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

2. Министерство юстиции Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, в отношении:

а) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

б) проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

в) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

г) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения и внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

3. Результаты антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам правовой экспертизы либо в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по форме, утверждаемой Министерством.

3(1). Разногласия, возникающие при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и документов, предусмотренных подпунктами "а" и "б" пункта 2 настоящих Правил, разрешаются в порядке, установленном Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (далее – Регламент Правительства), для рассмотрения неурегулированных разногласий по проектам актов, внесенным в Правительство Российской Федерации с разногласиями.

Разногласия, возникающие при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, разре-

шаются в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

4. Независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

5. В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации – разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации в соответствии с пунктом 57 Регламента Правительства, размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не менее чем на 7 дней.

В случае если проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации и проекты постановлений Правительства Российской Федерации регулируют отношения, предусмотренные пунктом 60(1) Регламента Правительства, заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направляются в рамках публичных консультаций, проводимых в порядке, установленном Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и

проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В случае если в отношении проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации необходимо проведение процедуры раскрытия информации в порядке, установленном Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направляются в рамках общественного обсуждения, проводимого в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, за исключением случаев, установленных пунктом 11 указанных Правил.

При этом повторное размещение проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, установленном абзацами первым и вторым настоящего пункта, требуется только в случае изменения их редакции по итогам публичных консультаций или общественного обсуждения.

6. В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации – разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных

проектов на рассмотрение в юридическую службу федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Проекты указанных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не менее чем на 7 дней.

В случае если проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регулируют отношения, предусмотренные пунктом 3(1) Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направляются в рамках публичных консультаций, проводимых в порядке, установленном Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии.

В случае если в отношении проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти необходимо проведение процедуры раскрытия информации, предусмотренной Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направляются в рамках общественного обсуждения, проводимого в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, за исключением случаев, установленных пунктом 11 указанных Правил.

При этом повторное размещение указанных проектов нормативных правовых актов на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, установленном абзацами первым и вторым настоящего пункта, требуется только в

случае изменения их редакции по итогам публичных консультаций или общественного обсуждения.

7. Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации.

7(1). Юридические лица и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, направляются на бумажном носителе и (или) в форме электронного документа:

а) заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы:

проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации – в федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, являющиеся разработчиками соответствующих проектов;

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, а также проектов указанных нормативных правовых актов – в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления и организации, являющиеся разработчиками соответствующих документов;

б) копии заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы:

проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации, подлежащих внесению в Правительство Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, и их проектов – в Министерство юстиции Российской Федерации;

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проектов уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – в соответствующие территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации.

7(2). Федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации, размещают информацию об адресах электронной почты, предназначенных для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в форме электронного документа, на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в течение 7 дней информируют об этом Министерство юстиции Российской Федерации. При этом федеральным органом исполнительной власти, иным государственным органом и организацией указывается один адрес электронной почты, предназначенный для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в форме электронного документа.

В случае изменения адреса электронной почты, предназначенного для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в форме электронного документа, федеральный орган исполнительной власти, иной государственный орган и организация, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации, не позднее следующего дня после его изменения размещает информацию о новом адресе электронной почты на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в течение 7 дней со дня изменения адреса электронной почты информирует об этом Министерство юстиции Российской Федерации.

7(3). Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, поступившие в федеральный орган исполнительной власти, нормативные правовые акты которого подлежат государственной регистрации, регистрируются в установленном порядке в федеральном органе исполнительной власти.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. По

результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ (за исключением случаев, когда в заключении отсутствует информация о выявленных коррупционных факторах, или предложений о способе устранения выявленных коррупционных факторов), в котором отражается учет результатов независимой антикоррупционной экспертизы и (или) причины несогласия с выявленным в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта коррупционным фактором.

7(4). В случае если поступившее заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы не соответствует форме, утвержденной Министерством юстиции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации, возвращают такое заключение не позднее 30 дней после регистрации с указанием причин.

8. Проекты нормативных правовых актов, предусмотренные в пункте 5 настоящих Правил, вносятся Президенту Российской Федерации и (или) в Правительство Российской Федерации с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы при условии соблюдения положений части 3 статьи 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

**Методика проведения антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов**
(в ред. Постановления Правительства РФ от 18.07.2015 № 732)

1. Настоящая методика применяется для обеспечения проведения прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупционных факторов и их последующего устранения.

Настоящей методикой руководствуются независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, при проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

2. Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо прово-

дить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

3. Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) 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);

б) определение компетенции по формуле "вправе" – диспозитивное установление возможности совершения государственным органом, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

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

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) 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;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц)

возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

4. Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

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

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

**Приказ Министерства юстиции Российской Федерации
от 4 октября 2013 г. № 187**

**«Об утверждении Порядка организации работы по
проведению антикоррупционной экспертизы нормативных пра-
вовых актов, проектов нормативных правовых актов
и иных документов структурными подразделениями
Министерства юстиции Российской Федерации**

(в ред. приказов Минюста России
от 07.05.2014 № 94, от 23.06.2016 г. № 145)

Во исполнение Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» <...>, постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» <...> и в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» <...>, приказываю:

1. Утвердить прилагаемый Порядок организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации.

2. Признать утратившими силу приказы Минюста России: <...>

**Порядок
организации работы по проведению антикоррупционной
экспертизы нормативных правовых актов, проектов
нормативных правовых актов и иных документов
структурными подразделениями
Министерства юстиции Российской Федерации
(в ред. приказов Минюста России
от 07.05.2014 № 94, от 23.06.2016 № 145)**

1. Структурные подразделения Минюста России:

а) проводят антикоррупционную экспертизу:

проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разработанных федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, – при их государственной регистрации;

б) результаты антикоррупционной экспертизы отражают:

в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам правовой экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, подготовленных федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам антикоррупционной экспертизы проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями (приложение № 1);

в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам правовой экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности че-

ловека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер;

в) при подготовке проектов нормативных правовых актов, разработчиком которых является Минюст России, в установленный для их исполнения срок:

информируют после проведения общественного обсуждения проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации и проектов нормативных правовых актов Минюста России, нуждающихся в государственной регистрации, кроме содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (далее – проект нормативного правового акта), Департамент организации и контроля о необходимости и сроке размещения проектов нормативных правовых актов на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, который не может быть менее семи дней. В случае если общественное обсуждение проекта нормативного правового акта не требуется, то для размещения на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения независимой антикоррупционной экспертизы в Департамент организации и контроля необходимо направить проект нормативного правового акта, пояснительную записку и обоснование отказа от проведения процедуры общественного обсуждения. Размещение проектов нормативных правовых актов на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет осуществляется на основании докладной записки с резолюцией Министра или лица, исполняющего его обязанности, о согласии на размещение на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет проекта нормативного правового акта с указанием срока общественного обсуждения и (или) приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;

при направлении в Департамент организации и контроля проектов нормативных правовых актов, указанных в абзаце втором подпункта «в» пункта 1 настоящего Порядка, представляют проекты сообщений о подготовке соответствующих актов для размещения в разделе «Новости» официального сайта Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет либо информацию о нецелесообразности такого размещения;

проекты нормативных правовых актов Минюста России, нуждающихся в государственной регистрации, направляют в Департамент

уголовного, административного и процессуального законодательства для проведения антикоррупционной экспертизы после их согласования со всеми заинтересованными структурными подразделениями Минюста России;

направляют в Департамент уголовного, административного и процессуального законодательства проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации и проекты постановлений Правительства Российской Федерации для проведения антикоррупционной экспертизы перед их направлением на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации;

дорабатывают проекты нормативных правовых актов в случае выявления в них коррупциогенных факторов и представляют их на антикоррупционную экспертизу в Департамент уголовного, административного и процессуального законодательства или докладывают о несогласии с позицией Департамента уголовного, административного и процессуального законодательства заместителю Министра, курирующему деятельность структурного подразделения - разработчика;

г) при поступлении заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, разработчиком которых является Минюст России, в 30-дневный срок со дня его получения направляют мотивированный ответ гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу; в случае если поступившее заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы не соответствует форме, утвержденной приказом Минюста России от 21 октября 2011 г. № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» (зарегистрирован Минюстом России 09.11.2011, регистрационный № 22247), а также если в заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов, возвращают его не позднее 30 дней после регистрации с указанием причин;

д) обеспечивают приложение поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы к материалам, представляемым на подпись Министру или лицу, исполняющему его обязанности, для внесения Президенту Российской Федерации и (или) в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разработчиком которых является Минюст России;

е) учитывают копии поступивших в Минюст России заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, разработчиками которых являются федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, для оценки этих заключений на предмет обеспечения указанными органами и организациями возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы и соблюдения положений части 3 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

2. Департамент уголовного, административного и процессуального законодательства:

а) проводит антикоррупционную экспертизу с оформлением заключения по ее результатам (приложение № 2):

проектов, указанных в абзацах четвертом и пятом подпункта "в" пункта 1 настоящего Порядка, – в срок не более десяти рабочих дней;

проектов, указанных в абзаце шестом подпункта "в" пункта 1 настоящего Порядка, – в срок не более двух рабочих дней;

б) сокращает сроки проведения антикоррупционной экспертизы проектов, подготовленных во исполнение срочного поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или руководства Минюста России, по согласованию с руководителями структурных подразделений Минюста России – разработчиков.

3. Департамент организации и контроля:

а) в 2-дневный срок после поступления проектов нормативных правовых актов, указанных в абзаце втором подпункта «в» п. 1 настоящего Порядка, размещает их на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

после истечения срока размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет направляет информацию в структурное подразделение Минюста России, осуществляющее разработку проекта нормативного правового акта;

б) регистрирует в установленном порядке заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, разработчиком которых является Минюст России, поступившие в Минюст России на бумажном носителе и (или) в форме электронного документа, и направляет их структурным подразделениям Минюста России – разработчикам проектов нормативных правовых актов, а копии – в Департамент уголовного, административного и процессуального законодательства;

в) регистрирует в установленном порядке копии заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, разработчиком которых являются федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, поступившие в Минюст России на бумажном носителе и (или) в форме электронного документа, и направляет их структурным подразделениям Минюста России, к компетенции которых отнесено рассмотрение соответствующих проектов нормативных правовых актов, а второй экземпляр копии – в Департамент уголовного, административного и процессуального законодательства.

4. Департамент регистрации ведомственных нормативных правовых актов при государственной регистрации приказов Минюста России проводит их антикоррупционную экспертизу.

5. Заместители Министра:

а) подписывают заключения, подготовленные курируемыми структурными подразделениями Минюста России в соответствии с настоящим Порядком;

б) проводят совещания по устранению разногласий, связанных с замечаниями Департамента уголовного, административного и процессуального законодательства;

в) докладывают о неурегулированных разногласиях Министру или лицу, исполняющему его обязанности.

Приложение № 1
к Порядку <...>
Форма

Бланк письма
Министерства юстиции
Российской Федерации

Наименование федерального органа
исполнительной власти,
иного государственного органа
или организации

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы

(наименование документа)

Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, проведена антикоррупционная экспертиза

(наименование документа)

Вариант 1:

В представленном _____
(наименование документа)

коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2:

В представленном _____
(наименование документа)

выявлены коррупциогенные факторы <*>.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается _____.

(указывается способ устранения коррупциогенных факторов)

(наименование должности)

(подпись)

(инициалы, фамилия)

<*> Отражаются все положения документа, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96

Приложение № 2
к Порядку <...>

Образец

Наименование
структурного подразделения
Минюста России

Заключение

Департамента уголовного, административного и
процессуального законодательства по
результатам антикоррупционной экспертизы

(наименование проекта нормативного правового акта, подготовленного
структурным подразделением Минюста России)

Руководствуясь частью 4 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 2

Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, Департамент уголовного, административного и процессуального законодательства провел антикоррупционную экспертизу

(наименование проекта нормативного правового акта)

Вариант 1:

В представленном проекте коррупционные факторы не выявлены.

Вариант 2:

В представленном проекте выявлены коррупционные факторы <*>.

В целях устранения выявленных коррупционных факторов предлагается _____.
(указывается способ устранения коррупционных факторов)

(наименование должности)

(подпись)

(инициалы, фамилия)

<*> Отражаются все положения проекта нормативного правового акта, в котором выявлены коррупционные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупционных факторов со ссылкой на положения методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Список литературы

1. *Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов* / сост. Е. Р. Россинская. М., 2010.
2. *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: науч.-практ. пособие* / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. И. Спектор. М., 2012.
3. *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь* / под ред. П. А. Кабанова. М., 2010.
4. *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: (федеральный и региональный аспекты)* / под ред. Н. А. Лопашенко. М., 2011.

5. *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы* / под ред. В. Н. Южакова. М., 2014.
6. *Астанин В. В.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: практикум. М., 2011.
7. *Власов И. С. и др.* Правовые акты: антикоррупционный анализ: науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2010.
8. *Головицкий К. И.* Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. М. А. Краснова, Г. А. Сатарова. М., 2004.
9. *Галяшина Е. И.* Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. М., 2015.
10. *Захарова В. И.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. Смоленск, 2012.
11. *Кабашов С. Ю., Кабашов Ю. С.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Организация и вопросы документирования. М., 2015.
12. *Краснов М. А., Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А., Головицкий К. И., Южаков В. Н.* Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / под ред. В. Н. Южакова. М., 2004.
13. *Кудашкин А. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов»: науч.-практ. комментарий. М., 2011.
14. *Кудашкин А. В.* Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012.
15. *Мамитова Н. В.* Правовая экспертиза российского законодательства: учеб.-практ. пособие. М., 2015.
16. *Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»* / под ред. П.А. Кабанова. Казань, 2010.
17. *Россинская Е. Р., Галяшина Е. А.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики. М., 2014.

18. *Талатина Э. В.* Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти. М., 2006.

19. *Талатина Э. В., Южаков В. Н.* Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. М., 2007.

20. *Третьякова Е.-Д. С.* Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах РФ в пределах СФО. Новосибирск, 2011.

Задание

Изучить одну из указанных в списке литературы работ и сделать письменное сообщение о содержащихся в ней положениях по вопросам:

- 1) цели и задачи антикоррупционной экспертизы НПА;
- 2) принципы антикоррупционной экспертизы НПА;
- 3) субъекты антикоррупционной экспертизы НПА;
- 4) объект и предмет антикоррупционной экспертизы НПА;
- 5) порядок организации и проведения официальной антикоррупционной экспертизы НПА;
- 6) независимая антикоррупционная экспертиза НПА (проектов НПА) и порядок рассмотрения ее заключения.

§ 2. Понятие алгоритма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Процедура проведения антикоррупционной экспертизы, соответствующая установленным в ст.8 Закона об экспертной деятельности и п.2 Методики требованиям проверяемости, обоснованности и достоверности, может быть определена как алгоритм, т.е. как «понятное и точное предписание исполнителю совершить последовательность действий, направленных на достижение поставленной цели»¹. Выявление в нормативных пра-

¹ *Информатика: учеб.пособие для студ. высш. пед. учеб. заведений / А. В. Могилев, Е. К. Хеннер, Н. И. Пак; под ред. А. В. Могилева. М., 2006. С. 43.*

вовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и выработка рекомендаций по их устранению (цель) должны основываться на соблюдении правил алгоритма: дискретность, понятность, детерминированность, результативность, массовость и конечность.

«1. Алгоритм представляет собой упорядоченную совокупность четко разделенных друг от друга предписаний (директив, команд, операторов), образующих прерывную (или, как говорят, дискретную) структуру алгоритма. Только выполнив одно предписание, можно приступить к выполнению следующего. Рассмотренное свойство алгоритмов называется *дискретностью*.

2. Составляя запись алгоритма для определенного исполнителя, можно использовать лишь те команды, которые имеются в его системе команд исполнителя. Это свойство алгоритмов называется *понятностью*.

3. Будучи понятным исполнителю, алгоритм не должен содержать предписаний, смысл которых может восприниматься неоднозначно, т.е. одна и та же команда и алгоритм в целом, будучи понятны разным исполнителям, после исполнения каждым из них должны давать одинаковый результат. Это свойство алгоритмов называется *детерминированностью*.

4. Обязательное требование к алгоритмам – результативность. Смысл этого требования состоит в том, что при точном исполнении всех предписаний алгоритма процесс должен прекратиться за конечное число шагов и при этом должен получиться определенный результат. Вывод о том, что решения не существует, тоже результат.

5. Наиболее полезны алгоритмы, обеспечивающие решение не одной конкретной задачи, а некоторого класса задач данного типа. Это свойство алгоритма называется *массовостью*. В простейшем случае массовость обеспечивает возможность использования различных исходных данных.

6. Алгоритм должен быть *конечным*, т.е. содержать конечное число предписаний, иначе его передача исполнителю стала бы невозможной»¹.

¹ Информатика ... С. 43–44.

О последовательности действий, что следует из первого предписания алгоритма (дискретности), указывалось в литературе. Например, о том, что антикоррупционную экспертизу НПА и его проекта необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой. Каждый коррупциогенный фактор должен быть проверен на его наличие в каждой норме права, содержащейся в исследуемом НПА или его проекте (объекте исследования)¹.

Задача заключается в определении перечня действий и последовательности их совершения.

Из п.2 Методики, которым предписывается: «Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта», следует, что вначале нужно определить все нормы права в исследуемом НПА или его проекте (1).

Затем в каждой норме следует определить наличие или отсутствие каждого из коррупциогенных факторов, предусмотренных п.3 и 4 Методики (2).

Из ч.1 ст.1 Закона об антикоррупционной экспертизе, п.1 и 7.3 Правил, п.1 Методики следует, что при выявлении коррупциогенных факторов должны быть сформулированы предложения по их устранению, что является третьим обязательным действием антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов (3).

Согласно ст.4 и 5 Закона об антикоррупционной экспертизе и п.3 и 7 Правил результаты антикоррупционной экспертизы любых субъектов отражаются в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации. Следовательно, составление заключения антикоррупционной экспертизы НПА является ее завершающим этапом (4).

Последующие после составления заключения экспертизы действия, предусмотренные нормативными правовыми актами, регулирующими антикоррупционную экспертизу НПА и их проектов, например, преодоление разногласий, возникающих

¹ Талпина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. С. 31–32.

при оценке коррупциогенных факторов (п.3.1 Правил), выходят за пределы деятельности собственно экспертизы, поэтому не включаются нами в ее алгоритм.

Каждое из названных действий состоит из совокупности других действий, которые в соответствии с названными правилами алгоритма должны быть понятны и исчерпывающе определены, чтобы обеспечить всю совокупность названных требования к алгоритмам. Дискретность, понятность, детерминированность, результативность, массовость, конечность – все это в полной мере должно быть свойственно антикоррупционной экспертизе НПА и их проектов.

§ 3. Определение всех норм права в исследуемом нормативном правовом акте

В соответствии с правилами алгоритма: понятность, детерминированность, массовость – в исследуемом НПА должны быть вычленены логические нормы права исходя из общепризнанных признаков нормы права и ее структурных элементов (гипотезы, диспозиции, санкции).

Конструируя из текста НПА нормы права, следует последовательно в структурных единицах НПА (статьях, пунктах) обнаруживать:

1) описание деяния – действия или бездействия (как правило, путем обнаружения глагола) и определение его как дозволенного (право), обязательного (обязанность), запрещенного (запрет), что является формулировкой диспозиции;

2) адресата нормы – кому предписано выявленное действие или бездействие;

3) условия (юридические факты), при которых возможно, обязательно или недопустимо выявленное действие или бездействие, соответственно возникает, изменяется, прекращается право, обязанность, запрет, предусмотренные диспозицией; перечень этих условий (юридических фактов) составляет формулировку гипотезы;

4) последствия неисполнения обязанности или запрета, предусмотренные исследуемым НПА, прямо или отсылочно – санкция нормы.

Соответственно указанному содержанию каждого элемента нормы права для соблюдения принципов достоверности и проверяемости необходимо точно указывать структурную единицу исследуемого НПА, из которой следует соответствующая формулировка конструкции нормы права.

Нормы права имеют предоставительно-обязывающий характер, т.е. это двустороннее правило поведения. Следовательно, одновременно с нормой для одного адресата должна конструироваться корреспондирующая (встречная) норма права, как правило, с той же гипотезой. Это действие имеет особое значение для антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, поскольку соответственно ее целям подлежат оценке нормы права, регулирующие деяния органов публичной власти и их должностных лиц в отношении граждан и их организаций. Поэтому должны быть сформулированы пары норм для органов публичной власти и их должностных лиц и для частных лиц.

Для выполнения указанных действий нами предлагается табл. 1, заполнение которой для каждой нормы права и будет реализацией первого действия алгоритма антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов.

Таблица 1

Норма _____

п. ст.	Для государственного органа, органа местного самоуправления и их служащих	п. ст.	Для частных лиц
	Адресат нормы:		Адресат нормы:
	Диспозиция: право, обязанность, запрет на деяние (действие или бездействие)		Диспозиция: право, обязанность, запрет на деяние (действие или бездействие)
	Гипотеза (условия возникновения диспозиции):		Гипотеза (условия возникновения диспозиции):
	Санкция: правовосстановительная или штрафная		Санкция: правовосстановительная или штрафная

При определении норм права возникают сложности, вызванные несоблюдением нормотворцем правил юридической техники. Нельзя за него «додумывать» отсутствующие к тексту НПА положения элементов нормы, поскольку это будет нарушением принципов обоснованности и объективности экспертизы. В таких случаях следует указывать: «прямо не установлено», «ясно не определено» и т.п. Это будет основанием для выводов о неопределенности правовой нормы, в которой чаще всего и проявляется коррупциогенный фактор.

Типичны следующие затруднения при построении логических норм права.

1) Нельзя или сложно определить адресата правового предписания.

Например, Порядок создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Перми, утвержденный решением Пермской городской Думы от 26.05.2015 № 110 (в ред. от 24.05.2016 № 102), содержит пункты следующего содержания:

«3.4. Платная парковка должна быть обозначена техническими средствами организации дорожного движения (дорожной разметкой, дорожными знаками), оборудована паркоматами, информационными щитами (табло), а также может быть оборудована ограждением, системой контроля въезда-выезда.

3.5. На информационных щитах (табло) указываются:...»¹.

Из содержания этих пунктов и Порядка в целом нельзя определить однозначно, кем должна быть оборудована и обозначена платная парковка соответствующими средствами и оборудованием, кем на информационных щитах (табло) указываются перечисленные сведения. Можно предполагать из содержания Порядка, что это предписание предназначено для органа местного самоуправления, организующего платную парковку. Поэтому содержание действий (чем нужно оборудовать и обозначить платную парковку) следует внести в строку диспозиции нормы

¹ Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 05.06.2015. № 39.

для органов публичной власти (местного самоуправления), но в строке «адресат нормы» следует указать: «точно не указан».

2) Сложно определить, что установлено для адресата нормы, – как правило, для органа публичной власти или должностных лиц – право или обязанность.

Глаголы настоящего времени, которыми часто в тексте нормативного правового акта описываются действия адресата нормы, не позволяют однозначно определить, право или обязанность на эти действия установлены, соответственно, управомочивающая или обязывающая норма сформулирована при помощи указанных глаголов. Например, п. 3.10.1 того же Порядка предусматривает: «Функциональный орган в отношении платных парковок организует разработку и согласование проектов организации дорожного движения, включающих места размещения платных парковок».

Согласно лингвистической литературе глаголы настоящего времени являются глаголами-предписаниями (долженствованиями)¹. Исходя из этого, следует считать, что глаголами настоящего времени устанавливаются обязанности. Однако, во-первых, не все субъекты правоотношений знакомы с указанным правилом русского языка, чтобы толковать норму, сформулированную с таким глаголом, именно как обязывающую. Во-вторых, не факт, что нормотворец, исходя из такого правила русского языка, использовал такой глагол для создания именно обязывающей нормы. Поэтому грамматическое толкование может привести к выводу не о том смысле нормы, который вкладывал при ее создании нормотворец. Например, приведенную норму сложно воспринять как императивную обязанность органа местного самоуправления организовать разработку и согласование проектов организации дорожного движения, включающих места размещения платных парковок, а не возможность совершить по своему усмотрению эти действия по созданию платных парковок.

С учетом сказанного диспозиция нормы, содержащейся в п. 3.10.1 Порядка, для «функционального органа» (адресата нормы) должна быть в таблице выражена следующим образом:

¹ Стилистика русского языка: учебник / под ред. М.Н.Кожинной. М., 2008. С. 131.

«Право/обязанность организовать разработку и согласование проектов организации дорожного движения, включающих места размещения платных парковок».

Неопределенность диспозиции – права или обязанности – в большинстве случаев создает коррупциогенные факторы. Однако многие нормы права, устанавливающие компетенцию органов власти и их должностных лиц, нельзя сформулировать иначе как правообязанности. Типичными компетенционными, одновременно управомочивающими и обязывающими, нормами для публичного субъекта являются нормы, устанавливающие применение им санкций за правонарушение. Например, применить административное наказание за нарушение правил дорожного движения по отношению к правонарушителю сотрудник полиции вправе, а по отношению к другим участникам дорожного движения и неопределенному кругу лиц обязан. Когда встречные адресату правообязывающей нормы (условно А) разные субъекты (условно Б и В) могут быть из текста исследуемого нормативного правового акта определены точно, следует составлять две таблицы, конструируя из текста правообязанности две нормы: а) управомочивающую (для А) и соответствующую ей обязывающую (для Б); б) обязывающую (для А) и соответствующую ей управомочивающую (для В). В таком случае неопределенность диспозиции наглядно не проявляется как основа коррупциогенных факторов.

3) Сложно определить гипотезу – фактический состав, порождающий право, обязанность, запрет.

Именно для конструирования гипотезы из текста объекта исследования особое значение имеют принцип оценки нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами (п.2 ст.2 Закона об антикоррупционной экспертизе) и требование проводить экспертизу каждого положения нормативного правового акта (п.2 Методики), в которых могут содержаться элементы гипотезы. Однако если нельзя обнаружить в тексте исследуемого нормативного правового акта условий, порождающих гипотезу, либо ссылок на иные нормативные правовые акты, содержащие такие условия (отсылочное изложение гипотезы), то следует указывать в строке «Гипотеза»:

«Не выявлено». Это часто приводит к выводам о выявлении коррупциогенных факторов норм.

4) Несовпадение гипотез в корреспондирующих нормах.

Когда выявляются несовпадающие фактические составы для встречных предписаний (например, дополнительный юридический факт для одной из норм), то в этом часто обнаруживается коррупциогенный фактор.

Однако это правило не универсальное. Распространенной конструкцией норм прав является включение в гипотезу нормы, адресованной одному лицу, диспозиции нормы для другого лица в моделируемом правоотношении. Например, ч.5 и 6 ст.64 ТК РФ устанавливают: «По письменному требованию лица, которому отказано в заключении трудового договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме в срок не позднее чем в течение семи рабочих дней со дня предъявления такого требования».

Отказ в заключении трудового договора может быть обжалован в суд».

В таком случае таблица норм должна быть заполнена следующим образом.

Адресат нормы: работодатель	Адресат нормы: лицо, которому отказано в заключении трудового договора
Диспозиция: обязанность сообщить причину отказа в заключении трудового договора в письменной форме в срок не позднее чем в течение семи рабочих дней со дня предъявления такого требования	Диспозиция: право требовать сообщить причину отказа в письменной форме в срок не позднее чем в течение семи рабочих дней со дня предъявления такого требования
Гипотеза предъявление требования сообщить причину отказа в заключении трудового договора в письменной форме	Гипотеза отказ в заключении трудового договора
Санкция: правовосстановительная ч.6 ст.64 ТК	Санкция: —

Гипотезы не совпадают. Но конструкция обязывающей работодателя нормы, включающей в свою гипотезу действия управомоченного лица, изначально не предполагает совпадения гипотез корреспондирующих норм. Неопределенности такая конструкция сама по себе не содержит.

Коррупционной, на наш взгляд, является ст.25 УПК РФ: «Суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя прекратить уголовное дело в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных статьей 76 Уголовного кодекса Российской Федерации, если это лицо примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред».

Право суда на прекращение уголовного дела порождает сложная гипотеза:

1. Заявление потерпевшего или его законного представителя (альтернативное условие).

2. Сложное условие: подозреваемый или обвиняемый

2.1 совершил преступление небольшой или средней тяжести (альтернативное условие),

2.2 впервые совершил преступление,

2.3 примирился с потерпевшим,

2.4 загладил причиненный потерпевшему вред.

(Для такого же права дополнительным условием для следователя является согласие руководителя следственного органа, а для дознавателя – согласие прокурора).

Корреспондирующая норма – запрет для подозреваемого или обвиняемого и потерпевшего на прекращение дела (диспозиция) содержит дополнительное условие – усмотрение суда, либо следователя и его руководителя, либо дознавателя и прокурора. Ничем не ограниченное усмотрение должностных лиц соответствует признакам коррупционных факторов, предусмотренных пп. «а», «б», «в» п.3 Методики.

5) Не обнаруживается корреспондирующая норма права.

Если из текста исследуемого НПА нельзя сконструировать корреспондирующую норму права (заполнить одну из частей таблицы), то не надо за нормотворца выдумать такую норму

права. Следует указывать: «Корреспондирующая норма не выявлена». Вероятнее всего, такой вывод будет основанием для аргументации коррупциогенного фактора.

б) Нормы для субъектов моделируемого правоотношения устанавливают одинаковое предписание: для обоих право или для обоих обязанности. Как правило, это является ошибкой юридической техники, порождающей коррупциогенный фактор.

Примером такого дефекта является ст.29 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», п. 11 ч.1 которой предусмотрено: «Органы контроля за уплатой страховых взносов имеют право: <...> 11) предоставлять плательщикам страховых взносов отсрочку (рассрочку) по уплате страховых взносов, пеней и штрафов в порядке и случаях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом». Первые слова статьи «имеют право» недвусмысленно указывают на право, а не обязанность органов контроля за уплатой страховых взносов на указанные действия. Из предоставительно-обязывающего характера правовых норм этому должна корреспондировать обязанность плательщиков страховых взносов платить страховые взносы, пени и штрафы с отсрочкой (рассрочкой). Однако такая абсурдная обязанность законом прямо не установлена. Наоборот, для них ч. 1 ст. 18.4 названного закона предусмотрено право на отсрочку (рассрочку) указанных платежей «по заявлению плательщика страховых взносов в соответствующий орган, в компетенцию которого входит принятие решения о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате страховых взносов, пеней и штрафов».

Вследствие того что указанному праву плательщика страховых взносов корреспондирует в законе не норма, обязывающая соответствующий орган принять мотивированное решение по заявлению о предоставлении отсрочки (рассрочки), а управомочивающая этот орган норма, Пенсионный фонд считает, что может произвольно отказать в предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате страховых взносов. В постановлении 17 апелляционного арбитражного суда от 12.03.2013 № 17АП-

1773/2013-АК по делу № А60-39406/2012 эта позиция, порожденная ошибкой законодателя в представительно-обязывающей конструкции норм, опровергнута судом на основании конституционных положений о служебном к личности назначении государственных органов: «Для государственного органа все права, вытекающие из его задач и функций, – это не права в узком понимании, то есть такие, какие орган может использовать или не использовать по собственному усмотрению, а выполнение задач, поставленных государством». Суд на основе системного анализа законодательства указал, что Пенсионный фонд должен исполнить обязанности по проверке фактических обстоятельств обращения плательщика о предоставлении отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности¹.

7) Отсутствие санкции.

Для управомочивающих норм не может быть санкций. Поэтому в строке «Санкция» для такой нормы сразу должен быть внесен прочерк. Можно указать: «Для управомочивающей нормы не требуется».

При заполнении предлагаемых таблиц норм сразу заметна искусственность понятия «поощрительные санкции», поскольку при таком подходе в строке «Санкция» будут написаны обязанности другого субъекта моделируемого правоотношения, что приведет к дублированию содержания диспозиции корреспондирующей нормы.

В большинстве исследуемых НПА санкции непосредственно не обнаруживаются, что не означает их отсутствия в законодательстве. С учетом принципа, предусмотренного п.2 ст.2 Закона об антикоррупционной экспертизе, часто необходимо указывать: «Правовосстановительная санкция, предусмотренная гл.22 КАС РФ (или гл.24 АПК РФ)» либо «Штрафная санкция, предусмотренная» и далее соответствующая статья административного или уголовного закона.

Однако нередко устанавливаемая обязанность или запрет действительно не обеспечены санкцией, что должно отражаться указанием в строке «Санкция»: «Не предусмотрена» или «Не

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

выявлена». Это может стать основанием для вывода о наличии в норме коррупционного фактора.

8) В случаях, когда в исследуемом НПА имеется точно определенная прямо или отсылочным способом санкция, тем более штрафная, необходимо заполнять таблицы регулятивных и охранительных норм, которые придают завершенность логической норме права.

Например, п.4.1.2 называвшегося Порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест) установлено, что на парковке запрещается размещать транспортное средство с нарушением максимально разрешенного времени размещения транспортных средств, если такое время установлено. Согласно ч.1 ст. 6.10 закона Пермского края от 06 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» нарушение установленного органами местного самоуправления порядка организации автостоянок влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц – от четырех тысяч до шести тысяч рублей.

В таком случае должны быть составлены следующие таблицы норм.

Таблица 2

Норма 1

п.(ст.)	Для государственного органа, органа местного самоуправления и их служащих	п.(ст.)	Для частных лиц
п.4.1.2, ч.9 ст.12.4 Закона от 06.04.2015 № 460-ПК	Адресат нормы: должностные лица функционального органа администрации г. Перми, осуществляющего функции в сфере обеспечения развития улично-дорожной сети на территории г. Перми	п.4.1.2	Адресат нормы: владелец транспортного средства.

п.(ст.)	Для государственного органа, органа местного самоуправления и их служащих	п.(ст.)	Для частных лиц
п.4.1.2, ч.9 ст.12.4 Закона от 06.04.2015 № 460-ПК	Диспозиция: право требовать освободить парковку от транспортного средства, составить протокол о нарушении запрета.	п.4.1.2	Диспозиция: запрет на размещение транспортного средства с нарушением максимально разрешенного времени размещения транспортных средств.
п.4.1.2	Гипотеза 1) на парковке, парковочном месте; 2) время размещения транспортных средств установлено; 3) максимально разрешенное время размещения транспортных истекло.	п.4.1.2	Гипотеза 1) на парковке, парковочном месте; 2) время размещения транспортных средств установлено; 3) максимально разрешенное время размещения транспортных истекло.
	Санкция: –	ст. 6.10 Закона от 06.04.2015 № 460-ПК	Санкция: штрафная

Таблица 3

Норма 1 – охранительная

п.(ст.)	Для государственного органа, органа местного самоуправления и их служащих	п.(ст.)	Для частных лиц
ч.1 ст.12.3 Закона от 06.04. 2015 № 460-ПК	Адресат нормы: административная комиссия.	ст.6.10 Закона от 06.04. 2015 № 460-ПК	Адресат нормы: владелец транспортного средства - гражданин ¹
ч.1 ст.12.3, ст. 6.10 Закона от 06.04. 2015 № 460-ПК	Диспозиция: Право применять санкцию ст.6.10 Закона Пермского края от 06.04. 2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае».	Ст.6.10 Закона от 06.04.2015 №460-ПК	Диспозиция: Обязанность заплатить административный штраф, наложенный в соответствии сост. 6.10 Закона от 06.04.2015 № 460-ПК.
	Гипотеза Нарушение запрета владельцем транспортного средства – гражданином.		Гипотеза 1) нарушение запрета; 2) применение санкции за нарушение.
	Санкция: –		Санкция: предусмотрена законодательством об исполнительном производстве.

¹ С учетом того, что ч.1 ст.6.10 Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» предусматривает разные санкции для владельцев транспортных средств граждан и юридических лиц, строго говоря, следует составить отдельные таблицы для норм, адресованных владельцам-гражданам и владельцам-юридическим лицам.

§ 4. Определение в каждой норме права наличия или отсутствия каждого из коррупционных факторов

Для определения порядка выявления наличия или отсутствия каждого из коррупционных факторов в каждой норме права нужно проанализировать признаки коррупционных факторов, указанных в п. 3 и 4 Методики.

Коррупционные факторы в п. 3 Методики предусмотрены для норм, адресованных органам государственной власти, органам местного самоуправления (их должностным лицам), а в п. 4 относительно норм, адресованных гражданам и организациям, не имеющим властных полномочий, а зависящим от реализации власти субъектами, относящимися к первой группе адресатов норм, предусмотренных Методикой.

Следовательно, необходимо каждый раз определять, кому адресована анализируемая норма права, причем адресаты норм должны быть отнесены к одной из указанных двух групп (1).

Формы реализации правовых предписаний связаны с видом диспозиции (право, обязанность, запрет). Поэтому определение механизма правового регулирования любого вопроса, злоупотреблений властными полномочиями в том числе, требует определения вида анализируемых норм по форме выражения диспозиции. Тем более что пп. «а» п.3, пп. «а» и «б» п.4 Методики прямо говорят об управомочивающих нормах.

Следовательно, необходимо каждый раз определять вид анализируемой нормы по форме выражения диспозиции: управомочивающая, обязывающая, запрещающая (2).

Подпункты «а», «б», «в» п.3 Методики прямо говорят о диспозитивном регулировании, из чего следует необходимость определять вид анализируемой нормы по методу правового регулирования: императивная или диспозитивная (3).

Коррупционный фактор, предусмотренный пп. «г» п. 3 Методики, указывает на наличие бланкетных и отсылочных норм. Следовательно, необходимо определять форму изложения нормы права: прямая, отсылочная, бланкетная (4).

Для выполнения указанных действий нами предлагается табл. 3.

Таблица 4

Определение наличия фактора коррупциогенности

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в	
		управомочивающая				X						X	X	X	
		обязывающая				X							X	X	X
		запрещающая	X	X	X	X							X	X	X
		императивная				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		диспозитивная				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		прямое	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
		отсылочное	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
	бланкетное	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
		управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

Примечания по заполнению таблицы 4:

1. В столбце (стб.) 2 указываются нормы из табл. 1: в верхней строке – адресованные органам публичной власти и их служащим (стб. 2 табл.1), в нижней строке адресованные частным лицам (стб. 4 табл.1). Здесь достаточно указать, как правило, конкретного адресата нормы и диспозицию, чтобы указать в какой норме, полностью изложенной в табл.1, выявляются коррупциогенные факторы.

2. В стб. 1 указываются из табл. 1 (стб. 1 и 3) структурные единицы исследуемого НПА, в которых содержатся нормы, указанные в стб. 2.

3. В стб. 2а указываются виды и формы изложения норм права. Видом норм права по методу правового регулирования, а также по форме изложения в Методике коррупциогенные факторы, предусмотренные п.4, не определяются, а потому определение коррупциогенных факторов в нормах, адресованных гражданам и их организациям, осуществляется только по видам норм права по форме выражения диспозиции. По определению коррупциогенных факторов в п.3 и 4 Методики они не могут быть выражены в нормах права некоторых видов и, наоборот, могут быть выражены только в соответствующей форме изложения нормы (пп. «г» п.3). Коррупциогенные факторы, предусмотренные в п.3 Методики, не могут быть в нормах, адресованных частным лицам, а предусмотренные в п.4 Методики не могут быть в нормах, адресованных органам публичной власти и их служащим. Поэтому знаком X в табл. 2 изначально следует исключить необходимость выявления соответствующего коррупциогенного фактора для ряда видов норм и способа их изложения, а также по адресации норм.

4. Пустые клетки предназначены для указания в них наличия (знаком «V») либо отсутствия (знаком «-») указанного в верхней строке коррупциогенного фактора. Однако есть еще ряд действий, которые исключают пустые клетки при соответствующей классификации исследуемой нормы.

5. Определяя вид нормы права по форме выражения диспозиции, нужно оставить незаполненной строку установленного вида. В двух других строках поставить знаки «x», исключая отметки о наличии/отсутствии коррупциогенных факторов. При

затруднении квалификации нормы-«правообязанности» для адресата нормы (если компетенционная норма может быть истолкована как одновременно управомочивающая и обязывающая)¹ незаполненными нужно оставить две строки.

6. Видом норм права по методу правового регулирования, а именно диспозитивной, в Методике определяются коррупциогенные факторы, предусмотренные пп. «а», «б», «в» п. 3. При определении исследуемой нормы как императивной столбцы строки «императивная» заполняются знаком «+», соответственно в строке «диспозитивная» сразу ставится знак исключения коррупциогенного фактора в форме данного вида правовой нормы – «х». При определении исследуемой нормы как диспозитивной столбцы строки «императивная» заполняются знаком «х». После этого в столбцах строки «диспозитивная» по итогам анализа нормы должны быть поставлены знаки о наличии/отсутствии коррупциогенных факторов: «V» либо «-».

7. По форме изложения в Методике определен коррупциогенный фактор, предусмотренный только пп. «г» п. 3. При определении прямого изложения исследуемой нормы в строке «прямое» ставится знак «+», соответственно в остальных двух строках сразу ставится знак исключения коррупциогенного фактора в форме изложения правовой нормы «х». При определении отсылочного или бланкетного изложения исследуемой нормы в строке «прямое» ставится знак «х». После этого в столбцах строк «отсылочное» и «бланкетное» по итогам анализа нормы должны быть поставлены знаки о наличии/отсутствии коррупциогенных факторов: «V» либо «-».

8. Выявление коррупциогенных факторов, предусмотренных п.4 Методики, начинается в порядке, указанном в п. 4 и 5 настоящих примечаний.

После этих действий в пустых клетках должны быть указаны выводы о наличии/отсутствии коррупциогенных факторов, приведенных в верхней строке таблицы (соответственно знаками «V» либо «-») путем соотнесения содержания исследуемой нормы с признаками коррупциогенных факторов.

¹ См. п. 2 §3.

Такие выводы нельзя однозначно считать соответствующими принципу объективности. Прежде всего, это обусловлено дефинициями коррупциогенных факторов, на что обращалось внимание учеными. Так, отмечалось, что «отсутствие максимально полного перечня признаков, характеризующих тот или иной коррупциогенный фактор, приводит к тому, что результат антикоррупционной экспертизы зависит от субъективного восприятия конкретного человека, проводящего экспертизу. Такое положение не исключает ошибок при оценке коррупционности положений актов или проектов и, как следствие, издания актов, заведомо содержащих коррупциогенные положения»¹.

О.Н. Родионова пишет: «В соответствии с подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика) одним из коррупциогенных факторов является «юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера».

Текст указанного подпункта состоит из двух частей, разделенных знаком препинания (тире). Смысл первой части – «юридико-лингвистическая неопределенность» – явно шире, чем смысл второй – «употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера»², так как неопределенность может возникать не только при использовании некорректных терминов, но и в силу неудачного построения предложения, неправильного согласования слов и иных причин³. Так, попробуем прочитать вместе общую фразу п. 4 Методики и формулировку подп. «б»): «Коррупциогенными фактора-

¹ Бадрутдинов М. С. Опыт Республики Татарстан в реализации антикоррупционной политики // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и Седьмой Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. М. Цирин. М., 2012. С. 100.

² Например, Е. И. Галяшина называет такую трактовку юридико-лингвистической неопределенности узкой (Галяшина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. М., 2015. С. 35).

³ Различные варианты возникновения неопределенности рассматривает, например, Е. И. Галяшина (Галяшина Е. И. Указ. соч. С. 35–38, 40–41).

ми, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются... б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций». Очевидно, что из текста сложно понять, как связаны «требования» из первой части предложения с «правами» из второй, т. е. части текста не согласованы.

Учитывая, что использованное в подп. «в» п. 4 Методики тире может замещать разные фрагменты текста, предлагаем несколько вариантов толкования приведенного подпункта.

1. Допуская, что использование неопределенных терминов всегда порождает юридико-лингвистическую неопределенность (которая, впрочем, может возникать и в иных ситуациях), предполагаем, исходя из конструкции нормы, что выявлению подлежит только неопределенность, связанная с дефектами использованных терминов¹. В этом случае эксперт должен распознать наличие данных дефектов, в связи с чем он автоматически делает вывод о возникновении юридико-лингвистической неопределенности, а значит, и о коррупциогенности нормы. Однако закономерен вопрос: зачем нужна первая часть формулировки, когда эксперт фактически руководствуется лишь второй?

2. Обе части формулировки имеют самостоятельное значение, поэтому эксперту необходимо не только установить наличие дефектов терминов, но и оценить, возникает ли при этом неопределенность (т. е. предполагается, что ее может и не быть). С учетом отсутствия критериев установления наличия неопределенности неясно, как эксперт должен это сделать.

3. Эксперт обязан выявлять все случаи юридико-лингвистической неопределенности в анализируемом тексте, т. е. ориентироваться на первую часть формулировки. Во второй части приведены отдельные случаи ее возникновения: либо самые типичные, либо самые значимые, либо самые яркие². Сле-

¹ Именно так понимает анализируемую формулировку Е. И. Галяшина (*Галяшина Е. И. Указ. соч. С. 35*).

² Предлагается и другое объяснение: использование перечисленных терминов и категорий повышает риск коррупции (подробнее см.: Антикоррупционная

довательно, встают вопросы: зачем нужна вторая часть формулировки, следует ли эксперту ее использовать, если да, то как именно?

Если в соответствии с подп. «в» п. 4 Методики попробовать оценить сам подпункт, то можно сделать вывод: он имеет юридико-лингвистическую неопределенность, возникшую в результате деления фразы на две части, соотношение которых между собой не совсем понятно в силу использования двусмысленного (если употреблять терминологию второй части формулировки названного подпункта) знака препинания. Следовательно, эксперты получают противоположные результаты: те, кто будет ориентироваться на первый и второй варианты понимания нормы, сочтут ее некоррупциогенной, а те, кто будет исходить из третьего варианта, признают ее коррупциогенной»¹.

В приведенной цитате хорошо видна проблема, которую должен решать эксперт применительно к определению в исследуемых нормах всех коррупциогенных факторов, изложенных в п.3 и 4 Методики в виде двух понятий через тире. Соотносить ли исследуемый текст с признаками одной из двух дефиниций по своему выбору, либо утверждать о наличии коррупциогенного фактора в формулировке первой части подпункта лишь при наличии в тексте изложения нормы признаков, указанных во второй части подпункта. Нормативных правил решения этой проблемы нет. Поэтому не может быть и однозначно объективной экспертной оценки в каждом выводе эксперта о наличии или отсутствии в каждой норме права каждого из коррупциогенных факторов.

Вторая проблема заключается в утверждении, что «в методике антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов должно быть дано содержательное основание признания правовой формулы или дефекта нормы коррупциогенным фактором – наличие или возможность моделирования основанных на ней

экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в аспекте современной экспертологии): учеб. пособие / под ред. Е. И. Россинской. М., 2014. С. 79).

¹ Родионова О. Н. Юридико-лингвистическая неопределенность юридико-лингвистической неопределенности // Рос. юрид. журнал. 2015. № 4. С.151–152.

коррупционных практик. В спорных случаях конечным аргументом признания правовой формулы или дефекта нормы коррупциогенным фактором должно признаваться не формальное соответствие определению типа коррупциогенного фактора, а наличие или возможность моделирования основанных на ней коррупционных практик. В любом случае, если такая связь прослеживается, т.е. исследуемые дефекты норм или правовые формулы могут быть использованы для конкретных коррупционных практик, они должны признаваться коррупциогенными факторами и устраняться»¹.

В таком случае на подготовительном этапе проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов необходимо получить полную и достоверную информацию о предмете правового регулирования посредством установления источников информации, среди которых можно выделить официальные (законодательство в рассматриваемой области, официальные публикации, специализированные статистические данные, публичные отчеты официальных органов государственной власти, органов местного самоуправления, международных органов и их должностных лиц, правоприменительная практика) и неофициальные (печатные и электронные средства массовой информации, издания, неофициальные интернет-ресурсы)².

При таком подходе объект экспертизы не сводится к тексту нормативного правового акта или его проекта, что неизбежно снижает объективность выводов.

По нашему мнению, поскольку Методика при определении коррупциогенных факторов не связывает указанные дефекты норм с последствиями их реализации, эксперт не должен обосновывать свой вывод о наличии коррупциогенного фактора указанием на его последствия, т.е. на то, что названо «коррупционные практики». При обнаружении в тексте НПА положений, соответствующих, согласно формально-догматическому

¹ Южаков В. Н., Цирин А. М. Методики снижения (ликвидации) коррупциогенности нормативных правовых актов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 18.

² См.: Тихомиров Ю. А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журн. рос. права. 2009. № 10. С. 15; Цирин А. М. Указ.соч. С. 24.

анализу, признакам коррупционного фактора, указанным в своей совокупности в п.3 и 4 Методики, эксперт должен сделать вывод о наличии такого фактора. Против такого вывода автор проекта НПА, нормотворец в предусмотренной законодательством процедуре преодоления разногласий должны обосновать, что эти положения не могут повлечь «коррупционные практики» или риск их проявления незначителен по сравнению с положительным эффектом от реализации отстаиваемого НПА. Таким образом, прогнозы о вероятности «коррупционной практики» вследствие положений НПА, формально соответствующих признакам коррупционных факторов, предусмотренных п.3 и 4 Методики, должен делать не эксперт, а нормотворец.

Полная объективность антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов недостижима. Но можно на основе опыта проведения таких экспертиз накапливать и систематизировать проявления коррупционных факторов, предусмотренных п.3 и 4 Методики. В качестве ориентиров следует учитывать содержащиеся в научной литературе по теме их характеристики, приводимые далее. При этом нужно иметь в виду, что они указаны в основном до внесения изменений в редакцию п.3 и 4 Методики постановлением Правительства РФ от 18.07.2015 № 732, которым также введен в п.3 Методики пп. «и».

Широта дискреционных полномочий¹ (пп. «а» п. 3 Методики)

1) отсутствие строго определенных сроков (широкие временные интервалы) осуществления отдельных действий (принятия определенных решений), в том числе с применением формулы «в течение» или «не позднее»²;

¹ Дискреционные полномочия – «совокупность прав и обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения (управленческого, юрисдикционного и т.д.) либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких вариантов решений, предусмотренных нормативным правовым актом» (*Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза...*).

² *Алешкова Н. П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики.* URL: [http:// www.msu-](http://www.msu-)

2) возможность увеличения продолжительности сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности на неопределенный период либо без установления четких условий продления сроков¹;

3) отсутствие указания на характер исчисления сроков принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности²;

4) отсутствие в нормативном правовом акте или неопределенность условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц (например, когда акт предоставляет несколько возможных вариантов принятия решений без точного определения условий его принятия)³, в том числе условий или оснований для отказа в предоставлении гражданину (организации) каких-либо прав, при отсутствии этих условий и оснований в других нормативных правовых актах, регулирующих те же отношения⁴;

5) отсутствие обязанности мотивировать принимаемое управленческое решение, возможность субъекта управленческой деятельности по своему усмотрению инициировать возникновение, изменение или прекращение правоотношения □ без соответствующей мотивировки⁵;

б) установление в нормативных правовых актах дублирующих (одинаковых) полномочий разных субъектов правоприменительной деятельности, в рамках одного государственного органа или различных государственных органов (например, федерального и регионального уровня)⁶;

ugra.ru/News/Read/309; Балдин А. К. Указ. соч. С. 99; Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. С. 37–38; Шевердяев С. Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Южаков В. Н. Указ. соч. С. 25.

¹ Алешкова Н. П. Указ. соч.

² Там же.

³ Балдин А. К. Указ. соч. С. 99; Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. 2007. С. 37; Южаков В. Н. Указ. соч. С. 25; Шевердяев С. Н. Указ. соч.

⁴ Алешкова Н. П. Указ. соч.

⁵ Балдин А. К. Указ. соч. С. 99.

⁶ Алешкова Н. П. Указ. соч.; Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. 2007. С. 37–38; Южаков В. Н. Указ. соч. С. 25.

7) открытые перечни полномочий (употребление слов «иные», «прочие» во фрагментах текста, посвященных определению функций или полномочий должностных лиц)¹;

8) отсутствие норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений²;

9) отсутствие запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), т.е. отсутствие превентивных антикоррупционных норм, определяющих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях³;

10) отсутствие указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), т.е. отсутствие норм, обеспечивающих возможность контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих)⁴;

11) нарушение режима прозрачности информации, т.е. 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 организаций⁵;

12) альтернативность правовых норм («или», «либо», «не менее», «не более»)⁶;

13) отсутствие мер ответственности органов публичной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), т.е. отсутствие норм о юридической ответственности служащих⁷, в том числе ее несоразмерность⁸;

¹ Шевердяев С. Н. Указ. соч.

² Власов И. С. и др. Указ. соч.; Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. 2007. С. 57; Южаков В. Н. Указ. соч. С. 27.

³ Там же; Там же. С. 55; Там же. С. 27.

⁴ Там же; Там же. С. 58; Там же. С. 27.

⁵ Там же; Там же. С. 59–60; Там же. С. 27.

⁶ Шевердяев С. Н. Указ. соч.

⁷ Власов И. С. и др. Указ. соч.; Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. 2007. С. 56–57; Южаков В. Н. Указ. соч. С. 27.

⁸ Краснов М. А., Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ. соч. С. 85.

14) наличие норм, устанавливающих ответственность нескольких государственных служащих за одно и то же решение¹.

По поводу последнего следует заметить, что служебное решение возможно как результат согласованных действий нескольких служащих. Когда каждый из них не выполнил часть своей работы, вероятен негативный результат. Но ответственность за одно и то же решение в таком случае обоснованна, если определена вина каждого лица. Поэтому коррупциогенным фактором будет наличие норм, устанавливающих ответственность нескольких государственных служащих за одно и то же решение без определения степени участия их в принятии этого решения.

Определение компетенции по формуле «вправе» (пп. «б» п.3 Методики)

Диспозитивная возможность совершения тех или иных действий, зависящая от усмотрения конкретного исполнителя², в том числе с употреблением следующих формулировок: «орган вправе», «орган может», «орган реализует свое право на...» и аналогичные им³.

Выборочное изменение объема прав (пп. «в» п.3 Методики)

1) возможность устанавливать исключения из общего порядка для граждан и организаций, зависящая от усмотрения должностного лица⁴;

2) изменение прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения чиновника⁵.

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества (пп. «г» п.3 Методики)

1) бланкетные нормы в тексте НПА⁶;

¹ Алешкова Н. П. Указ.соч.; Талалина Э.В., Южаков В.Н. Указ.соч. 2007. С. 38.

² Южаков В. Н. Указ.соч. С. 25.

³ Алешкова Н. П. Указ.соч.; Южаков В. Н. Указ.соч. С. 25.

⁴ Южаков В. Н. Указ.соч. С. 25.

⁵ Алешкова Н. П. Указ. соч.; Талалина Э. В., Южаков В. Н. Указ.соч. 2007. С. 44.

⁶ Талалина Э.В., Южаков В.Н. Указ.соч. 2007. С. 45.

2) вмешательство исполнительной власти в компетенцию законодателя¹;

3) самостоятельное установление правотворческим органом пределов своих правотворческих возможностей, которые значительно превышают возможности, установленные актом большей юридической силы².

Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (пп. «д» п.3 Методики)

1) присвоение «чужих» правотворческих полномочий³;

2) принятие акта в нарушение компетенции органа исполнительной власти, определенной в законе и (или) положении о данном органе⁴;

3) расширительное толкование компетенции органа, расплывчатость при определении сферы его деятельности (включение в подзаконные нормативные правовые акты формулировок «уполномочен по иным вопросам», «орган вправе», «и иные полномочия», «уполномоченное должностное лицо может»)⁵.

Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий (пп. «е» п. 3 Методики)

1) подзаконный нормативный правовой акт регулирует вопросы, составляющие предмет закона⁶;

2) правотворческий орган предпринимает попытку нормативного регулирования либо той сферы деятельности, которая вообще не подлежит нормативному регулированию, либо той сферы, которая не относится к компетенции данного правотворческого органа, и не отрегулирована законом в данный момент времени⁷.

¹ Южаков В.Н. Указ.соч. С. 26.

² Алешкова Н.П. Указ.соч.

³ Там же.

⁴ Южаков В.Н. Указ.соч. С. 26.

⁵ Власов И.С. и др. Указ.соч.

⁶ Южаков В.Н. Указ. соч. С. 26.

⁷ Алешкова Н. П. Указ.соч.

Отсутствие или неполнота административных процедур (пп. «ж» п.3 Методики)

1) не определены порядок и сроки осуществления действия органом власти (государственным или муниципальным служащим)¹;

2) отсылка в муниципальном нормативном правовом акте к норме (порядку) другого правового акта, который не принят²;

3) отсылка в муниципальном нормативном правовом акте к норме (порядку) другого правового акта, который данную норму (порядок) в действительности не содержит³;

4) наличие ссылок на несуществующие приложения к нормативному правовому акту или несуществующие нормативные правовые акты⁴;

5) недостижение цели НПА с помощью тех административных процедур, которые он устанавливает⁵;

6) отсутствие четко предусмотренных правил обжалования действий и решений должностного лица или отсутствие ссылки на такой порядок, предусмотренный в ином нормативном правовом акте⁶;

7) отсутствие контроля за исполнением должностными лицами органов государственной власти (органов местного самоуправления) и государственными (муниципальными) служащими своих должностных обязанностей⁷;

8) не определены или недостаточно четко определены обязанности должностных лиц в отношении физических и юридических лиц⁸;

¹ Балдин А. К. Указ. соч. С. 104; Талапина Э. В., Южаков В. Н. Указ.соч. 2007. С. 52; Южаков В. Н. Указ.соч. С. 27

² Алешкова Н. П. Указ.соч.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Алешкова Н. П. Указ.соч.; Балдин А. К. Указ. соч. С. 104.

⁷ Там же.

⁸ Балдин А. К. Указ.соч. С. 104.

9) нормативный правовой акт (проект) не устанавливает исчерпывающих оснований и порядка принятия решений государственным органом или должностным лицом¹;

10) нормативный правовой акт (проект) позволяет должностному лицу немотивированно изменять ход проведения административной процедуры, прекращать или возобновлять данные процедуры².

Отказ от конкурсных (аукционных) процедур (пп. «з» п. 3 Методики)

1) несоответствие минимальным требованиям к организации и проведению конкурсов и аукционов, закрепленным в ст. 447–449 ГК РФ, которые конкретизируются в отраслевых законодательных и подзаконных актах – в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», в постановлении Правительства РФ от 12 января 2006 г. № 8 «Об утверждении правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи» и др.³;

2) закрепление административного порядка предоставления конкретного права⁴;

3) отсутствие юридических, организационных и информационных гарантий, обеспечивающих правильное определение стоимости имущества или имущественного права, выставляемого на конкурс или торги⁵;

4) отсутствие механизмов обеспечения участия в процедуре большего количества участников⁶;

5) отсутствие возможности контроля за проведением конкурса (аукциона), которое выражается в установлении необос-

¹ Балдин А. К. Указ.соч. С. 104.

² Там же.

³ Талапина Э. В., Южаков В.Н. Указ.соч. 2007. С. 53–54.

⁴ Южаков В. Н. Указ.соч. С. 27.

⁵ Балдин А. К. Указ.соч. С. 106.

⁶ Там же.

нованных ограничений на участие в проведении конкурса (аукциона) независимых наблюдателей¹;

б) в процедуре проведения конкурса (аукциона) не предусмотрено раскрытие информации об участниках конкурса и составе конкурсной комиссии²;

7) отсутствие в нормативном правовом акте (проекте) критериев выбора наилучшего предложения участников конкурса (аукциона)³;

8) нарушение принципа равенства граждан перед законом и ущемление их законных прав по отношению к другим гражданам⁴;

9) признаки конкурсной документации: установление необоснованно завышенной начальной цены; нереальные сроки исполнения обязательств по контракту (аукциону); завышенные требования к стороне конкурса (аукциона), излишняя детализация номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг, требований к содержанию выполняемых работ и предоставляемых услуг; юридико-лингвистическая неопределенность в документации конкурса (аукциона) и т.д.⁵.

**Наличие завышенных требований к лицу,
предъявляемых для реализации принадлежащего ему права
(пп. «а» п.4 Методики)**

1) наличие открытых (неисчерпывающих) перечней документов, подаваемых заявителем, или оснований для отказа ему⁶;

2) использование субъективно-оценочных формулировок оснований для отказа в реализации права⁷;

¹ Балдин А. К. Указ.соч. С. 106.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Алешкова Н.П. Указ.соч.

⁵ Подробнее см.: Меркулов М.А. К вопросу о коррупциогенных факторах в сфере закупок товаров, работ и услуг на муниципальном уровне // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 4 (24). С. 70–75; Корякин В.М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журн. рос. права. 2014. № 5. С. 66–75.

⁶ Алешкова Н. П. Указ. соч.; Талатина Э. В., Южаков В. Н. Указ.соч. 2007. С. 41; Южаков В. Н. Указ.соч. С. 25.

⁷ Там же.

3) перечень документов содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера¹;

4) установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям²;

5) наличие в процедуре оказания государственных (муниципальных) услуг необходимости получения заявителем большого количества согласований, являющихся излишними, т.е. реально не влияющих на принятие решения по существу³.

**Злоупотребление правом заявителя органами
государственной власти или органами местного
самоуправления, их должностными лицами
(пп. «б» п. 4 Методики)**

Предоставление заявителю права свободного выбора (альтернативного⁴) способа или сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации после вступления в административное правоотношение⁵.

**Юридиколо-лингвистическая неопределенность
(пп. «в» п.4 Методики)**

1) употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера⁶, в том числе с неясным, неопределенным содержанием, допускающих различные трактовки⁷;

¹ Талалина Э. В., Южаков В. Н. Указ.соч. 2007. С. 41.

² Алешкова Н. П. Указ.соч.; Методика ТПП Саратовской области.

³ Там же.

⁴ Алешкова Н. П. Указ. соч.; Южаков В.Н. Указ.соч. С. 25.

⁵ Алешкова Н. П. Указ.соч.; Талалина Э.В., Южаков В.Н. Указ.соч. 2007. С. 42.

⁶ Алешкова Н. П. Указ. соч.; Власов И. С. и др. Указ. соч.; Южаков В.Н. Указ.соч. С. 26.

⁷ Талалина Э. В., Южаков В. Н. Указ.соч. 2007. С. 46; Методика ТПП Саратовской области.

2) обозначение одних и тех же явлений различными терминами¹;

3) употребление понятия¹, допускающих расширительное толкование вследствие использования формулировки, не соответствующей действующему законодательству²;

4) употребление понятий, которые не используются действующим законодательством³;

5) употребление понятий без учета их лексического (закрепленного словарями) значения⁴;

6) двусмысленность языковых формул, обусловленная особенностями формально-логического, грамматического и пунктуационного оформления текста правового документа⁵.

П. А. Кабанов указывает, что «индикаторы коррупциогенных факторов при производстве антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов имеют значение при осуществлении первичного анализа объекта антикоррупционной экспертизы с помощью компьютерной его обработки, которая занимает небольшой по времени период и облегчает эксперту его дальнейшее исследование. Этот метод языкового анализа документа может быть лишь первичным и вспомогательным, для более глубокого экспертного исследования объекта на наличие коррупциогенных факторов, в том числе и в виде юридико-лингвистической неопределенности, необходимо использовать другие филологические и

¹ Власов И. С. и др. Указ.соч.; Методика ТПП Саратовской области; Белоконь Н. В. Юридикто-лингвистическая неопределенность: содержание понятия // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 1. С. 54.

² Белоконь Н. В. Указ.соч. С. 54.

³ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Указ.соч. 2007. С. 46; Белоконь Н. В. Указ.соч. С. 54.

⁴ Белоконь Н. В. Указ.соч. С. 54.

⁵ Varabash O. V. On some theoretical and practical problems of revealing corruption-generating factors in the texts of legal acts // Политическая лингвистика. 2014. № 4. С. 296; Кабанов П. А. Юридикто-лингвистическая неопределенность как предмет антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Административное право и практика администрирования. 2014. № 3. С. 61–71. URL: http://e-notabene.ru/al/article_12055.html#43 (дата обращения: 25.08.2015).

лингвистические методы»¹. Методы антикоррупционной юри-
дико-лингвистической экспертизы глубоко исследованы
Е. И. Галяшиной².

Требования, предъявляемые к юридическим терминам:
точность, общеизвестность, доступность, отказ от канцеляриз-
мов, устойчивость, благозвучность, отказ от употребления аб-
бревиатур и сокращений, единство и максимальная краткость³.

Неустоявшиеся термины – это термины, не имеющие ши-
рокого использования в правоприменительной деятельности вви-
ду отсутствия официального толкования или четкого норматив-
ного закрепления общепринятой формулировки (чаще всего, это
научные категории, не введенные пока в общественный оборот)⁴.

Двусмысленные термины – «термины, имеющие в право-
применительной деятельности две и более одновременно ис-
пользуемых формулировок, закрепленных в разных нормативных
актах с разным объемом содержания (например, термин «члены
семьи» в семейном и жилищном праве), либо термины, использу-
емые в одном правовом акте с разным объемом содержания»⁵.

Наиболее широкие понятия с минимальным количеством
признаков в праве называются «оценочными понятиями», «оце-
ночными категориями», «оценочными терминами», «оценочны-
ми признаками», «оценочными выражениями», «оценочными
формулировками»⁶. Категории оценочного характера – «выра-
женное в нормах права положение (предписание законодателя),
в котором закрепляются наиболее общие признаки, свойства,
качества, связи и отношения разнообразных отношений предме-

¹ Кабанов П. А. Указ.соч. См. также: Швердяев С. Н. Формирование основ
правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов
и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Кон-
ституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 5–11.

² См., например, Галяшина Е. И. Антикоррупционная юри-
дико-лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов ... С. 41–42.

³ Язык закона / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1990. С. 107–112; Черданцев А. Ф.
Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С. 45–47.

⁴ Алешкова Н. П. Указ. соч.

⁵ Там же.

⁶ Содержательный анализ таких понятий и их характеристик в юридической
литературе см.: Петраков С. В. Оценочные формулировки в законотворчестве
и судопроизводстве. СПб., 2013. С.6–39.

тов, явлений, действий, процессов, детально не разъясняемое законодателем с тем, чтобы они конкретизировались путем оценки в процессе применения права и позволяли осуществлять в пределах зафиксированной в нем общности индивидуальную регламентацию общественных отношений»¹. Используя их в тексте законов при конструировании норм права, законодатель предполагает творческую роль правоприменителя. «В тех случаях, когда законодатель не считает необходимым в силу каких-либо обстоятельств детализировать правовое регулирование с помощью правовых предписаний, он тем самым заранее полагается на судебное усмотрение. Это элемент так называемой гибкости правового регулирования, в основе которой лежит переход от неопределенности к определенности в связи с применением правовой нормы»².

В науке и решениях Конституционного Суда РФ указывается, что оценочные понятия позволяют правоприменителю эффективно обеспечивать баланс интересов, сами по себе не нарушают конституционных прав³. «Нормоустановитель использует их сознательно, с тем, чтобы юридическими предписаниями, их диапазоном наиболее полно и последовательно охватить те или иные общественные отношения и учесть динамику их развития»⁴. Тем самым достигается справедливое решение, снимаются, например, противоречия норм права и морали вследствие их различий в формальной определенности. Поэтому однозначное определение в пп. «в» п.4 Методики употребления категорий оценочного характера как коррупциогенного фактора в форме юридико-лингвистической неопределенности не учитывает, что «без этих феноменов нормоустановитель никогда в

¹ *Кашанина Т. В.* Оценочные понятия в советском праве: автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1974. С. 7.

² *Власенко Н. А.* Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журн. рос. права. 2013. № 2.С.41.

³ Определения Конституционного Суда РФ от 04.06.2007 № 320-О-П; от 02.04.2009 № 484-О-П; от 16.12.2010 № 1580-О-О и др. // СПС «Консультант-Плюс».

⁴ *Власенко Н. А.* Указ. соч. С.37.

полной мере не сможет обеспечить гибкость и справедливость правовой регуляции»¹.

Но оценочные понятия создают (неумолимость диалектики) также и условия для произвола правоприменителя, что всегда отмечается в работах об оценочных понятиях в праве. Кроме того, все участники юридического дела могут настаивать на своем понимании оценочного понятия применительно к конкретным обстоятельствам дела, поскольку объективных критериев для этого нет². Это является основанием для признания оценочных понятий в норме права коррупциогенным фактором.

Исходя из императивной формулировки пп. «в» п.4 Методики эксперт должен в каждом случае обнаружения употребления категорий (понятий, терминов) оценочного характера называть коррупциогенным фактором использование нормотворцем известного юридико-технического приема. А нормотворец в процедуре преодоления разногласий должен обосновать, что в данном случае такой юридико-технический прием не повлечет «коррупционные практики» или риск их проявления незначителен при необходимости создания условий для гибкого и справедливого правового регулирования.

Особо следует оговорить порядок действий при определении коррупциогенных факторов в нормах, которые нельзя однозначно определить как управомочивающие либо обязывающие. Именно так часто (обычно употреблением глагола в настоящем времени) устанавливаются правомочия органов публичной власти и их должностных лиц. Такие нормы называются компетенционными, «правообязанности».

Типичными компетенционными, одновременно управомочивающими и обязывающими нормами для публичного субъекта являются нормы, устанавливающие применение им санк-

¹ Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании. М., 2015. С.97.

² Безруков С. С. Оценочные понятия и термины в уголовно-процессуальном законодательстве России. Омск, 2003. С.117; Петраков С.В. Указ. соч. С.169–170.

ций за правонарушение. В таких нормах неизбежно обнаруживаются признаки коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой в пп. «а» п.3 (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) и в пп. «б» п.3 (определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций). Однако вряд ли правильно все компетенционные нормы автоматически считать содержащими названные коррупциогенные факторы.

Представляется, что коррупциогенные факторы в компетенционных нормах должны обнаруживаться лишь во взаимосвязи с коррупциогенными факторами в корреспондирующих им нормах, адресованных частным лицам. Такие факторы перечислены в п. 4 Методики.

Особенно недопустимы неопределенные нормы, которые устанавливают юридическую ответственность¹. В постановлении от 25.04.1995 № 3-П Конституционный Суд однозначно заявил: «возможность произвольного применения закона является нарушением провозглашенного Конституцией Российской Федерации равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1)»². В постановлении Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П сказано: «Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование опре-

¹ Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза: науч.-практ. пособие // Подготовлено для системы «Консультант-Плюс». 2010.

² Рос. газета. 1995. № 87.

деленности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан»¹.

Юридино-лингвистически неопределенные запреты и обязанности, за нарушение которых субъект правоприменения правомочен применять санкции, чреватые произвольным применением таких норм, в том числе по коррупционным мотивам. В случае наличия названного коррупционного фактора (предусмотренного пп. «в» п. 4 Методики) в запрещающей или обязывающей норме, адресованной частным лицам, корреспондирующая ей норма, предусматривающая правомочия органа власти и должностных лиц по привлечению к ответственности, соответственно содержит коррупциогенные факторы, предусмотренные пп. «а» и «б» п.3 Методики. Это обосновано не только предусмотренными в них признаками, обнаруживаемыми в каждой компетенционной норме, но и взаимосвязью с наличием коррупциогенного фактора в корреспондирующей норме².

Итак, при отсутствии уверенности в определении вида нормы, адресованной органу публичной власти и должностным лицам, по форме выражения диспозиции и/или при определении ее как компетенционной («правообязанности»), во-первых, должны быть оставлены незаполненными две строки для этой нормы: «управомочивающая» и «обязывающая». В строке «запрещающая» ставятся знаки «х». Во-вторых, прежде чем выявлять коррупциогенные факторы, предусмотренные п.3 Методики, следует определять наличие коррупциогенных факторов,

¹ Рос. газ. 23.07.2010. № 162. См. также постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П // Рос. газ. 26.04.2008. № 9.

² *Власова Е. В.* Выявление коррупциогенных факторов в компетенционных нормах // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: сб. материалов IVМеждунар. науч.-практ. конф. 4–6 апреля 2017 г., Пермь, ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН. 2017. С.181–183.

предусмотренных п.4 Методики, в корреспондирующей норме, адресованной частному лицу. В-третьих, при обнаружении в запрещающей или обязывающей норме, адресованной частному лицу, коррупциогенного фактора, предусмотренного пп. «в» п.4 Методики, следует указывать в обеих строках «управомочивающая» и «обязывающая» и в столбцах 3а, 3б, 3в знаки «V», обозначающие наличие коррупциогенных факторов, предусмотренных пп. «а», «б», «в» п.3 Методики.

При отсутствии коррупциогенного фактора, предусмотренного пп. «в» п.4 Методики, формулировка нормы как «правообязанности» дает логико-языковое основание для указания наличия коррупциогенных факторов, предусмотренных пп. «а», «б», «в» п.3 Методики. Но только этим обосновывать указание на их наличие, на наш взгляд, недостаточно.

Излагая предложения по квалификации согласно п.3 и 4 Методики тех или иных конструкций норм, мы избегаем категорических и универсальных суждений и еще раз подчеркиваем, что при антикоррупционной экспертизе НПА и их проектов сложно в полной мере реализовать принцип объективности. Но этому способствует следование другому принципу этой экспертизы – обоснованности. Реализация его выражается в том, что не только должен быть назван коррупциогенный фактор (обозначен в предлагаемой нами таблице знаком «V»), но и должно быть кратко и конкретно указано, в чем именно в исследуемой норме права он проявляется. Поэтому после таблицы либо должна быть запись об отсутствии коррупциогенных факторов, либо указан их перечень или один коррупциогенный фактор с обозначением соответствующих(щего) подпунктов и пунктов Методики и кратким комментарием того, в чем именно он выражается.

При выявлении в норме права коррупциогенного(ых) фактора(ов), как указано в § 2, обязательной в силу ч.1 ст.1 Закона об антикоррупционной экспертизе, п.1 и 7.3 Правил, п.1 Методики является рекомендация по его(их) устранению. Поэтому после мотивированного изложения коррупциогенного фактора или их пе-

речня должна быть рубрика «Рекомендация», в которой языком НПА о внесении изменений в НПА должно быть указано, что необходимо сделать: «Исключить пункт...»; «Изложить пункт... в следующей редакции...»; «В пункте... слова ... заменить словами...»; «Дополнить пункт... после слов... словами ...» и т. д.

§5. Пример исследовательской части антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Объект исследования¹: Порядок регистрации уставов территориальных общественных самоуправлений, изменений в них и ведения реестра уставов территориальных общественных самоуправлений, утвержденный постановлением администрации города Перми от 12.02.2013 № 75 (в ред. постановлений администрации г. Перми от 19.06.2013 № 494, от 15.01.2015 № 13)

I. Общие положения

1.1. Порядок регистрации уставов территориальных общественных самоуправлений, изменений в них и ведения реестра уставов территориальных общественных самоуправлений (далее – Порядок) разработан в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом города Перми, решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 26 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми» (далее – Решение Пермской городской Думы), Постановлением администрации города Перми от 12 декабря 2014 г. № 965 «Об утверждении Положения об управлении по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношениям администрации города Перми».

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.2. Настоящий Порядок определяет организацию работы по регистрации уставов территориальных общественных самоуправлений на территории города Перми (далее – ТОС), изменений в уставы ТОС, определяет перечень документов, представляемых ТОС, порядок их рассмотрения администрацией города Перми, порядок ведения реестра уставов ТОС (далее – Реестр).

1.3. Регистрацию уставов ТОС, внесение изменений в них, ведение Реестра осуществляет управление по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношениям администрации города Перми (далее – Управление).

II. Порядок представления устава ТОС для регистрации

2.1. Устав ТОС представляется на регистрацию в Управление в течение 7 дней со дня принятия решения Пермской городской Думой об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС.

2.2. Для регистрации устава ТОС лицо, уполномоченное собранием (конференцией) жителей, осуществляющих ТОС (далее – Заявитель), представляет следующий пакет документов:

- заявление о регистрации устава ТОС на имя начальника Управления, подписанное председателем ТОС, избранным на учредительном собрании (конференции) жителей, по форме согласно приложению 1 к настоящему Порядку;

- копию решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС;

- копию протокола собрания по выбору делегатов на учредительное собрание (конференцию) жителей;

- копию протокола учредительного собрания (конференции) жителей, содержащего решение о принятии устава ТОС, с указанием даты и места проведения учредительного собрания (конференции) жителей, общего числа граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в учредительном собрании (конференции), повестки дня, итогов

голосования, подписанного председателем и секретарем учредительного собрания (конференции) жителей;

– устав ТОС, принятый учредительным собранием (конференцией) жителей, в 4 экземплярах. Экземпляры устава ТОС должны быть прошиты, пронумерованы и заверены подписью Заявителя на последнем листе каждого экземпляра.

2.3. При подаче заявления и представлении пакета документов для регистрации Заявитель предъявляет документ, удостоверяющий личность.

2.4. При сдаче пакета документов оформляется 2 экземпляра расписки по форме согласно приложению 2 к настоящему Порядку, один из которых выдается Заявителю, второй приобщается к представленному пакету документов.

2.5. При представлении неполного перечня документов, предусмотренных пунктом 2.2 настоящего Порядка, специалист, осуществляющий прием документов, возвращает пакет документов Заявителю с разъяснением необходимости представления недостающих документов.

2.6. Управление не вправе требовать представления иных документов, кроме документов, установленных настоящим Порядком.

III. Порядок рассмотрения заявления и принятия решения о регистрации устава ТОС либо об отказе в регистрации устава ТОС

3.1. Управление рассматривает представленный пакет документов, проводит экспертизу представленных документов на полноту представления и соответствие действующему законодательству.

3.2. Регистрация устава ТОС осуществляется при наличии пакета документов, указанных в пункте 2.2 настоящего Порядка, путем внесения соответствующей записи в Реестр не позднее 20 дней после дня вступления в силу решения Пермской городской

Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС, путем проставления на титульном листе устава ТОС номера, даты регистрации устава ТОС и подписи руководителя Управления.

3.3. Датой регистрации устава ТОС является дата внесения соответствующей записи в Реестр.

3.4. Решение об отказе в регистрации устава ТОС может быть принято при наличии следующих оснований:

– представление неполного пакета документов, предусмотренных пунктом 2.2 настоящего Порядка;

– подача заявления неуполномоченным лицом, в том числе отсутствие полномочий которого выяснилось в ходе проведения экспертизы представленных документов;

– несоответствие представленных документов требованиям действующего законодательства, в том числе настоящего Порядка.

3.5. Отказ в регистрации устава ТОС оформляется в письменном виде за подписью руководителя Управления и не является препятствием для повторной подачи документов на регистрацию при устранении оснований, послуживших причиной отказа.

3.6. Отказ в регистрации устава ТОС может быть обжалован в судебном порядке.

IV. Порядок выдачи Заявителю документов о регистрации устава ТОС

4.1. Решение о регистрации устава ТОС либо об отказе в регистрации устава ТОС принимается и выдается (направляется) Заявителю не позднее 20 дней после дня вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС.

4.2. При обращении Заявителя за получением зарегистрированного устава ТОС либо письменного отказа в регистрации устава ТОС в расписках о получении документов делаются от-

метки о выдаче зарегистрированного устава ТОС либо письменного отказа в регистрации устава ТОС.

Если Заявитель в течение 5 дней с установленной в расписке даты выдачи зарегистрированного устава ТОС либо письменного отказа в регистрации устава ТОС не обратился за получением документов, зарегистрированный устав ТОС либо письменный отказ от регистрации устава ТОС направляется Заявителю заказным письмом с уведомлением о вручении и описью вложения. Уведомление хранится в материалах дела в Управлении.

4.3. Устав ТОС, представленный на регистрацию, в случае принятия решения о регистрации устава ТОС в 3 экземплярах выдается (направляется) Заявителю с номером, датой регистрации устава ТОС и подписью руководителя Управления. Документы, представленные на регистрацию устава ТОС, не возвращаются и хранятся в материалах дела в Управлении.

Письменный отказ в регистрации устава ТОС выдается (направляется) Заявителю с представленным пакетом документов на регистрацию устава ТОС.

V. Порядок ведения Реестра

5.1. Реестр ведется по форме, установленной Решением Пермской городской Думы.

5.2. Зарегистрированному уставу ТОС присваивается регистрационный номер в Реестре.

5.3. Реестр является учетным документом, содержащим сведения о зарегистрированных уставах ТОС.

5.4. Нумерация регистрационных записей в Реестре осуществляется в нумерологическом порядке по количеству ТОС и не прерывается наступлением нового календарного года.

5.5. В Реестре проставляется порядковый номер следующим образом:

РУ/"порядковый номер".

5.6. На каждом экземпляре устава ТОС на титульном листе проставляется следующая запись:

"Зарегистрировано управлением по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношениям администрации города Перми. Регистрационная запись № _____. Дата регистрации "___" _____ 20__ г."

5.7. Управление ведет папки, имеющие порядковый номер в соответствии с регистрационной записью, в которых хранятся уставы ТОС, а также представленные к ним документы.

VI. Заключительные положения

6.1. При внесении изменений в устав ТОС процедура регистрации таких изменений производится в соответствии с настоящим Порядком с учетом следующих особенностей:

6.1.1. заявление о регистрации изменений в устав ТОС представляется Заявителем по форме согласно приложению 3 к настоящему Порядку в течение 10 дней после дня принятия собранием (конференцией) жителей решения о внесении изменений в устав ТОС. При подаче заявления Заявителем прилагаются следующие документы:

– устав ТОС в новой редакции в 4 экземплярах. Экземпляры устава ТОС должны быть прошиты, пронумерованы и заверены подписью Заявителя на последнем листе каждого экземпляра;

– копия протокола собрания (конференции) жителей, содержащего решение о внесении изменений (дополнений) в устав ТОС, с указанием даты и места проведения собрания (конференции), общего числа граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в собрании (общего количества делегатов, избранных на конференцию), количества жителей (делегатов), присутствующих на собрании (конференции), повестки дня, итогов голосования, подписанного председателем ТОС и секретарем собрания (конференции) жителей;

6.1.2. решение о регистрации изменений в устав ТОС либо об отказе в регистрации изменений в устав ТОС принимается и выдается (направляется) Заявителю не позднее 20 дней после дня получения Управлением пакета документов, указанных в пункте 6.1.1 настоящего Порядка;

6.1.3. при регистрации изменений в устав ТОС в Реестре под порядковым номером устава ТОС проставляется соответствующая запись. Регистрационная запись изменений в устав ТОС нумеруется следующим образом:

«регистрационная запись»-ИЗ/«порядковый номер».

6.2. Копия устава ТОС для выдачи по обращению лица, уполномоченного ТОС или законодательством, заверяется подписью руководителя Управления и отметкой на титульном листе «Копия».

6.3. При прекращении деятельности ТОС в течение 5 дней с момента принятия соответствующего решения уполномоченным органом ТОС Заявитель представляет в Управление пакет документов для исключения ТОС из Реестра:

– заявление с уведомлением о прекращении деятельности ТОС;

– решение общего собрания (конференции) граждан о прекращении деятельности ТОС;

– документ, подтверждающий полномочия Заявителя совершать данные действия от имени ТОС;

– устав ТОС, выданный при регистрации устава (изменений в устав) ТОС;

6.3.1. в случае если все документы приняты и оформлены в соответствии с действующим законодательством и уставом ТОС, в Реестр вносится соответствующая запись;

6.3.2. в случае прекращения деятельности ТОС на основании решения суда основанием для исключения записи из Реестра является решение суда;

6.3.3. датой прекращения деятельности ТОС является дата внесения соответствующей записи в Реестр.

6.4. Ответственность за соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов, прилагаемых к уставу ТОС, соответствие документов требованиям, установленным настоящим Порядком, несет ТОС.

6.5. ТОС в соответствии с уставом может являться юридическим лицом в организационно-правовой форме некоммерческой организации и считается созданным с момента его государственной регистрации в установленном законодательством порядке.

В случае государственной регистрации ТОС председатель ТОС или иное уполномоченное лицо в течение 10 дней с момента государственной регистрации ТОС представляет в Управление свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации для внесения соответствующей записи в Реестр.

Приложение 1

к Порядку
регистрации уставов
территориальных общественных
самоуправлений, изменений
в них и ведения реестра
уставов территориальных
общественных самоуправлений

Кому _____
от кого _____
(Ф.И.О. заявителя)

ЗАЯВЛЕНИЕ

о регистрации устава территориального общественного
самоуправления

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом города Перми, решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 26 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми» прошу Вас осуществить регистрацию устава территориального общественного самоуправления _____.

К заявлению прилагаю следующие документы:

копию решения Пермской городской Думы об установлении границ территории ТОС;

устав территориального общественного самоуправления в 4 экземплярах;

копию протокола собрания по выбору делегатов на учредительное собрание (конференцию);

копию протокола учредительного собрания (конференции) жителей.

Подпись

Дата

Приложение 2

к Порядку
регистрации уставов
территориальных общественных
самоуправлений, изменений
в них и ведения реестра
уставов территориальных
общественных самоуправлений

РАСПИСКА

в получении документов о регистрации устава территориального
общественного самоуправления

г. Пермь "___" _____ 20__ г.

Настоящая расписка выдана _____,
(Ф.И.О. заявителя)

предъявившему _____,
(наименование и реквизиты документа,
удостоверяющего личность)

в том, что им в управление по вопросам общественного самоуправ-
ления и межнациональным отношениям администрации города Пер-
ми подано заявление о регистрации устава территориального об-
щественного самоуправления, осуществляемого на территории,
установленной решением Пермской городской Думы № ___ от "___"
_____ 20__ г., принятого решением _____, протокол № ___ от
"___" _____ 20__ г., к которому представлен следующий пакет
документов:

_____ (перечисляются полученные от заявителя документы)

Заявление и перечисленные документы подал: _____
(Ф.И.О. и подпись заявителя)

Заявление и перечисленные документы принял: _____
(Ф.И.О. и подпись специалиста)

Дата выдачи документов: "___" _____ 20__ г. _____
(Ф.И.О. и подпись специалиста)

Решение получил:
"___" _____ 20__ г. _____
(Ф.И.О. и подпись заявителя)

Решение выдал:
"___" _____ 20__ г. _____
(Ф.И.О. и подпись специалиста)

Приложение 3

к Порядку
регистрации уставов
территориальных общественных
самоуправлений, изменений
в них и ведения реестра
уставов территориальных
общественных самоуправлений

Кому _____
от кого _____
(Ф.И.О. заявителя)

ЗАЯВЛЕНИЕ о регистрации изменений в устав территориального общественного самоуправления

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом города Перми, решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 26 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми» прошу осуществить регистрацию изменений в устав территориального общественного самоуправления _____.

К заявлению прилагаю следующие документы:

- устав ТОС в новой редакции в 4 экземплярах;
- копию протокола собрания (конференции) жителей, содержащего решение о внесении изменений в устав ТОС.

Подпись

Дата

Исследовательская часть экспертизы

В соответствии с п. 2 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в тексте Порядка регистрации уставов территориальных общественных самоуправлений, изменений в них и ведения реестра уставов территориальных общественных самоуправлений для исследования и выявления коррупциогенных факторов определялись логические нормы права.

В Порядке выявлены пункты, не содержащие отдельных элементов логических норм, а именно:

Пункт 1.1 определяет место принимаемого нормативного правового акта в системе нормативных правовых актов по предмету регулирования и подтверждает компетенцию администрации города Перми на принятие данного акта.

Пункт 1.2 определяет предмет регулирования принимаемого нормативного правового акта, который сам по себе не предписывает деяния для определенных субъектов права.

Пункт 1.3 устанавливает общую обязанность для управления по вопросам общественного самоуправления и международным отношениям администрации города Перми (далее – Управление) по регистрации уставов ТОС, внесению изменений в них, ведению Реестра, которая конкретизируется в устанавливаемых деяниях и условиях их совершения. Поэтому содержание п.1.3 само по себе не является завершённой нормой права.

Пункт 5.3 является дефиницией Реестра, предусмотренного разд. V исследуемого Порядка, не содержит указания на деяния, а потому является частью гипотезы норм, предусматривающих это понятие в описании деяний, связанных с определяемым этим понятием объектом.

Подпункт 6.3.3 определяет юридический факт прекращения субъекта права ТОС: «датой прекращения деятельности ТОС является дата внесения соответствующей записи в Реестр», т.е. содержит элементы гипотезы. В п.6.3 записано: «При прекращении деятельности ТОС в течение 5 дней с момента принятия соответствующего решения уполномоченным органом ТОС Заявитель представляет в Управление пакет документов для ис-

ключения ТОО из Реестра». Из этого следует, что прекращение деятельности ТОО предшествует исключению ТОО из Реестра. Между прекращением деятельности ТОО и исключением ТОО из Реестра может пройти до 5 дней плюс неустановленный срок на рассмотрение заявления о прекращении деятельности ТОО и принятие решения об исключении ТОО из Реестра. Однако исключение ТОО из Реестра является, согласно п. 6.3.3, датой прекращения деятельности ТОО. Таким образом, точно дата прекращения деятельности ТОО в исследуемом нормативном правовом акте не определена.

Выявленные в Порядке логические нормы в целях проведения полного, всестороннего и объективного исследования изложены в таблицах, приведенных в Приложении к экспертному заключению, являющемся его неотъемлемой частью. В этих же таблицах указаны выявленные в соответствующей норме права коррупциогенные факторы, их виды, выводы о том, в чем именно они выражаются, и даны рекомендации об их устранении.

Приложение к экспертному заключению.

Норма 1

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
2.5	Адресат нормы: Специалист управления по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношениям администрации города Перми (далее – Управление), осуществляющий прием документов.	2.2	Адресат нормы: Лицо, уполномоченное собранием (конференцией) жителей, осуществляющих ТОС (далее – Заявитель).
2.4	Диспозиция: Обязанность принять для регистрации устава ТОС пакет документов и оформить 2 экземпляра расписки по форме согласно приложению 2 к настоящему Порядку, один из которых выдается Заявителю, второй приобщается к представленному пакету документов.	2.1, 2.2, 2.4.	Диспозиция: Право требовать от Управления принять для регистрации Устав ТОС и получить расписку по форме согласно приложению 2 к настоящему Порядку о принятии документов.
2.1, 2.2, 2.3, 2.5	Гипотеза (условия возникновения диспозиции): Заявитель представляет в Управление: 1. в течение 7 дней со дня принятия решения Пермской городской Думой об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС 2. пакет документов: 2.1 заявление о регистрации устава ТОС на имя начальника Управления, подписанное председа-	2.1, 2.2, 2.3, 2.5	Гипотеза (условия возникновения диспозиции): Заявитель представляет в Управление: 1. в течение 7 дней со дня принятия решения Пермской городской Думой об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС 2. пакет документов: 2.1 заявление о регистрации устава ТОС на имя

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
	<p>телем ТОС, избранным на учредительном собрании (конференции) жителей, по форме согласно приложению 1 к настоящему Порядку;</p> <p>2.2 копию решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС;</p> <p>2.3 копию протокола собрания по выбору делегатов на учредительное собрание (конференцию) жителей;</p> <p>2.4 копию протокола учредительного собрания (конференции) жителей, содержащего решение о принятии устава ТОС, с указанием даты и места проведения учредительного собрания (конференции) жителей, общего числа граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в учредительном собрании (конференции), повестки дня, итогов голосования, подписанного председателем и секретарем учредительного собрания (конференции) жителей;</p> <p>2.5 устав ТОС, принятый учредительным собранием (конференцией) жителей, в 4 экземплярах. Экземпляры устава ТОС должны быть прошиты, пронумерованы и заверены подписью</p>		<p>начальника Управления, подписанное председателем ТОС, избранным на учредительном собрании (конференции) жителей, по форме согласно приложению 1 к настоящему Порядку;</p> <p>2.2 копию решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС;</p> <p>2.3 копию протокола собрания по выбору делегатов на учредительное собрание (конференцию) жителей;</p> <p>2.4 копию протокола учредительного собрания (конференции) жителей, содержащего решение о принятии устава ТОС, с указанием даты и места проведения учредительного собрания (конференции) жителей, общего числа граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в учредительном собрании (конференции), повестки дня, итогов голосования, подписанного председателем и секретарем учредительного собрания (конференции) жителей;</p> <p>2.5 устав ТОС, принятый учредительным собранием (конференцией) жителей, в 4 экзем-</p>

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
	Заявителя на последнем листе каждого экземпляра. 3. Предъявление документа, удостоверяющего личность Заявителя.		плярах. Экземпляры устава ТОС должны быть прошиты, пронумерованы и заверены подписью Заявителя на последнем листе каждого экземпляра. 3. Предъявление документа, удостоверяющего личность Заявителя.
	Санкция: прямо не предусмотрена. Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ.		

94

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в	
2.1	Обязанность специалиста	управомочивающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х	
2.5	принять пакет документов для регистрации устава и выдать расписку о принятии документов.	обязывающая	V	-	-	Х	-	-	-	-	-	Х	Х	Х	
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х	
		императивная	+	+	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		бланкетное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
2.1	Право Заявителя требовать при-	управомочивающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	V	V	-	

– 2.5	нять для реги- страции устав ТОС.	обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x	x	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x	x

Коррупциогенные факторы

1. **3а** – дублирующие полномочия введением особого субъекта правоотношений – специалиста, порождающие неопределенность: чьи действия или бездействие специалиста или Управления следует обжаловать при неисполнении обязанности, предусмотренной диспозицией данной нормы.

2. **4а** – условие 1 гипотезы управомочивающей заявителя нормы (п.2.1) является трудновыполнимым требованием выполнить для возникновения права большой объем действий большого количества людей для подготовки документов, предусмотренных п.2.2, в ограниченный срок. См. также вывод по норме 14.

3. **4б** – отсутствие четкой регламентации оформления полномочий Заявителя на реализацию права требовать от Управления принять для регистрации устав ТОС при наличии основания для отказа в регистрации устава в абз.3 п.3.4: подача заявления неуполномоченным лицом. Из абз.1 п. 2.2 следует, что Заявитель – лицо, уполномоченное собранием жителей, осуществляющих ТОС. Но в абз.5 п. 2.2, где приведены обязательные требования к содержанию протокола учредительного собрания, не указано решение о Заявителе. В целом в Порядке нет положений об оформлении полномочий Заявителя.

Рекомендации:

1. Заменить в п.2.5 слова «специалист, осуществляющий прием документов» словом «Управление», тем более что запрещающая норма 3 (п.2.6) предусматривает Управление как субъекта действий по приему документов.

2. Исключить п.2.1 либо увеличить срок (до 7 дней), предусмотренный в п.2.1, при обосновании его необходимости (социальной адекватности) для принятия и регистрации устава ТОС.

3. Дополнить абз.5 п. 2.2 после слов «повестки дня,» словами «выбора лица, уполномоченного собранием представлять и получать документы для регистрации устава ТОС и для внесения в него изменений,».

2.5	стающих документов.	прямое	X	X	X	+	X	X	X	X	X	X	X	X	
		отсылочное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		бланкетное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Право Заявителя получить разъяснение возврата пакета документов.	управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенный фактор

За – дублирующие полномочия введением особого субъекта правоотношений – специалиста, порождающие неопределенность: чьи действия или бездействие специалиста или Управления следует обжаловать при неисполнении обязанности, предусмотренной диспозицией данной нормы.

Рекомендация: Заменить в п.2.5 слова «специалист, осуществляющий прием документов» словом «Управление», тем более что запрещающая норма 3 (п.2.6) предусматривает Управление как субъекта действий по приему документов. Тем самым исключить норму 2.

2.6	настоящим Порядком.	отсылочное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X	
		бланкетное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Право требо- вать от Управ- ления принять для регистра- ции устав ТОС.	управомочиваю- щая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенный фактор

Зи – произвольный выбор норм относительно субъекта запрета. При выделении субъекта принятия документов – специалиста запрет требовать документы, не предусмотренные п.2.2 Порядка, установлен не для специалиста, а для Управления.

Рекомендация: Заменить в п.2.5 слова «специалист, осуществляющий прием документов» словом «Управление», поскольку запрещающая норма 3 (п.2.6) предусматривает Управление как субъекта действий по приему документов.

Норма 4

100

П.	Для органа местного самоуправления и служащих	П.	Для частных лиц
3.1	Адресат нормы: Управление.	3.1	Адресат нормы: Заявитель.
3.1, 4.1	Диспозиция: Обязанность рассмотреть представленный пакет документов, провести экспертизу представленных документов на полноту представления и соответствие действующему законодательству и принять решение о регистрации устава ТОС либо об отказе в регистрации устава ТОС и выдать (направить) его Заявителю не позднее 20 дней после дня вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС.	3.1, 4.1	Диспозиция: Право требовать от Управления рассмотреть представленный пакет документов, провести экспертизу представленных документов на полноту представления и соответствие действующему законодательству и принять решение о регистрации устава ТОС либо об отказе в регистрации устава ТОС и получить его не позднее 20 дней после дня вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС.
3.2, 3.4	Гипотеза Представление всех документов, предусмотренных п.2.2 настоящего Порядка.	3.2, 3.4	Гипотеза Представление всех документов, предусмотренных п.2.2 настоящего Порядка.
	Санкция: прямо не предусмотрена. Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ. За некачественную экспертизу санкция не предусмотрена.		

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
3.1, 3.2, 3.4, 4.1	Обязанность Управления рассмотреть представленный пакет документов и принять решение о регистрации устава ТОС либо об отказе в регистрации устава ТОС.	управомочивающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		обязывающая	V	–	–	Х	–	–	V	–	V	Х	Х	Х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		императивная	+	+	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		бланкетное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
3.1, 3.2, 3.4, 4.1	Право Заявителя требовать от Управления по представленному пакету документов принять решение о регистрации (отказе в регистрации) устава ТОС.	управомочивающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	–	–	–
		обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х

Коррупциогенные факторы

3а – неопределенность сроков исполнения обязанности, порождаемая их исчислением не с момента представления пакета документов Заявителем (возникновения обязанности), а с момента вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС.

3ж – указана экспертиза при осуществлении установленной обязанности, но не определены задачи и содержание экспертизы.

Зи – рассогласованность порядка определения сроков: для исполнения обязанности Управления – с момента вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС, а для Заявителя обязанность представить документы для регистрации устава ТОС (норма 1) – с момента принятия решения Пермской городской Думой об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС (п.2.1).

Рекомендации:

1. В п.2.1 слова «со дня принятия» заменить словами «после дня вступления в силу».
2. В п.3.2 слова «20 дней после дня вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС» заменить словами «13 дней после дня представления документов для регистрации Устава ТОС» либо иного количества дней.
3. Дополнить Порядок пунктом о задачах, содержании и порядке проведения экспертизы либо заменить в п.3.1 слова «проводит экспертизу представленных документов» словами «проверяет их».

Норма 5

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
3.2	Адресат нормы: Управление.	4.1	Адресат нормы: Заявитель.

Право Заявителя требовать от Управления вынести решение о регистрации устава ТОС	управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–	–	–
	обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
	запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенные факторы

За, Зи – неопределенность разных решений или действий при одинаковых условиях. Совпадающие гипотезы в нормах 2 и 5 порождают для разных субъектов разные действия: для специалиста – возврат пакета документов Заявителю с устным разъяснением – п.2.5; для Управления – отказ в виде решения в письменном виде – п. 3.4, 3.5.

Рекомендация: Заменить в п.2.5 слова «специалист, осуществляющий прием документов» словом «Управление», тем более что запрещающая норма 3 (п.2.6) предусматривает Управление как субъекта действий по приему документов. Тем самым исключить норму 2.

Норма 6

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
3.5	Адресат нормы: Управление.	4.1	Адресат нормы: Заявитель.
3.4, 3.5	Диспозиция: <i>Право</i> («Решение об отказе в регистрации устава ТОС может быть принято при нали-		Диспозиция: Запрет на регистрацию устава ТОС (прямо не сформулирован).

	чии следующих оснований») принять решение об отказе в регистрации устава ТОС в письменном виде за подписью руководителя Управления.														
3.4	Гипотеза <i>альтернативно</i> представление неполного пакета документов, предусмотренных п.2.2 настоящего Порядка; подача заявления неуполномоченным лицом, в том числе отсутствие полномочий которого выяснилось в ходе проведения экспертизы представленных документов; несоответствие представленных документов требованиям действующего законодательства, в том числе настоящего Порядка.		3.4	Гипотеза <i>альтернативно</i> представление неполного пакета документов, предусмотренных п.2.2 настоящего Порядка; подача заявления неуполномоченным лицом, в том числе отсутствие полномочий которого выяснилось в ходе проведения экспертизы представленных документов; несоответствие представленных документов требованиям действующего законодательства, в том числе настоящего Порядка.											
				Санкция: прямо не предусмотрена.											
1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в	
3.4, 3.5	Право Управления принять решение об отказе в регистрации устава ТОС.	управомочивающая	–	–	–	X	–	–	–	–	V	X	X	X	
		обязывающая	x	x	x	X	x	x	x	x	x	X	X	X	
		запрещающая	X	X	X	X	x	x	x	x	x	X	X	X	
		императивная	x	x	x	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
		диспозитивная	–	V	V	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
		прямое	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X		

3.5, 3.6	Запрет Заявителю на регистрацию устава ТООС.	отсылочное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X
		бланкетное	X	X	X	V	X	X	X	X	X	X	X	X
		управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x	x	x
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–

Коррупциогенные факторы:

Зб – определение компетенции формулой "может быть"– диспозитивное установление решения об отказе в регистрации устава ТООС;

Зв – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для решения о регистрации устава ТООС либо об отказе в этом правом на это, установленным формулой "может быть";

Зг – наличие бланкетных норм о требованиях к представленным для регистрации устава ТООС документам (абз.4 п.3.4), что устанавливает неопределенные требования к ним;

Зи – внутренние противоречия предписаний о решении об отказе в регистрации устава ТООС, создающие для Управления возможность произвольного выбора между обязанностью вынести решение о регистрации устава ТООС, правом либо запретом на отказ в регистрации устава ТООС.

Рекомендация: ввиду рассогласования с нормой 5 и многочисленными коррупциогенными факторами исключить норму 6 путем исключения п.3.4.

Норма ба

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
3.5	Адресат нормы: Управление.	4.1	Адресат нормы: Заявитель.
	Диспозиция: Запрет на отказ в регистрации устава ТОС (прямо не сформулирован, вытекает лишь из санкции).	3.2, 3.3	Диспозиция: Право требовать от Управления вынести решение о регистрации устава ТОС.
3.4	Гипотеза при отсутствии оснований: представление полного пакета документов, предусмотренных п.2.2 настоящего Порядка; подача заявления неуполномоченным лицом, в том числе отсутствие полномочий которого выяснилось в ходе проведения экспертизы представленных документов; несоответствие представленных документов требованиям действующего законодательства, в том числе настоящего Порядка.	3.4	Гипотеза при отсутствии оснований: представление полного пакета документов, предусмотренных п.2.2 настоящего Порядка; подача заявления неуполномоченным лицом, в том числе отсутствие полномочий которого выяснилось в ходе проведения экспертизы представленных документов; несоответствие представленных документов требованиям действующего законодательства, в том числе настоящего Порядка.
3.6	Санкция: правосоставительная Отказ в регистрации устава ТОС может быть обжалован в судебном порядке.		

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
3.4, 3.6	Запрет Управ- лению на от- каз в регистра- ции устава ТОС	управомочиваю- щая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		обязывающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	–	–	∇	–	∇	Х	Х	Х
		императивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		диспозитивная	–	∇	∇	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
3.2, 3.3	Право требо- вать от Управ- ления вынести решение о ре- гистрации устава ТОС	управомочиваю- щая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	∇	∇	∇
		обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х

Коррупциогенные факторы:

3б – определение компетенции формулой "может быть " – диспозитивное установление решения об отказе в регистрации устава ТОС;

3в – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для решения о регистрации устава ТОС либо об отказе в этом;

3г – наличие бланкетных норм о требованиях к представленным для регистрации устава ТОС документам (абз.4 п.3.4), что устанавливает неопределенные требования к ним;

Зж – наличие правосстановительной санкции за отказ в регистрации устава ТОО за реализацию, как сформулировано (может быть), права, а не запрета на такие действия означает отсутствие соответствующей санкции запрета, т.е. отсутствие одного из элементов порядка совершения Управлением определенных действий;

Зи – внутренние противоречия предписаний о решении об отказе в регистрации устава ТОО, создающие для Управления возможность произвольного выбора между обязанностью вынести решение о регистрации устава ТОО, правом либо запретом на отказ в регистрации устава ТОО;

4а – наличие бланкетных норм о требованиях к представленным для регистрации устава ТОО документам (абз.4 п.3.4), что устанавливает неопределенные требования к ним;

4б – отсутствие четкой регламентации оформления полномочий Заявителя на реализацию права требовать от Управления принять для регистрации устав ТОО при наличии основания для отказа в регистрации устава в абз.3 п.3.4: подача заявления неуполномоченным лицом. Из абз.1 п. 2.2 следует, что Заявитель – лицо, уполномоченное собранием жителей, осуществляющих ТОО. Но в абз.5 п. 2.2, где приведены обязательные требования к содержанию протокола учредительного собрания, не указано решение о Заявителе. В целом в Порядке нет положений об оформлении полномочий Заявителя, которому таким образом создан неопределенный запрет на регистрацию представленного им устава ТОО;

4в – формулировка «при наличии следующих оснований» с использованием последнего слова во множественном числе создает лингвистическую неопределенность о фактическом составе, порождающем запрет Управлению: все ли перечисленные далее факты должны быть в совокупности или достаточно одного.

Рекомендация: Ввиду рассогласования с нормами 5 и 6 и многочисленными коррупциогенными факторами исключить норму 6а путем исключения п.3.4. Отказ в регистрации Устава (п.3.6) в таком случае будет санкцией обязывающей нормы 5.

4.1, 4.2	ТОС.	диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		бланкетное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
	Право Заявителя получить отказ в регистрации устава ТОС в письменном виде.	управомочиваю- щая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	–	–	–
		обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х

Коррупциогенные факторы отсутствуют.

III

Норма 8

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
4.2	Адресат нормы: Управление.	4.2	Адресат нормы: Заявитель.
4.2, абз.1 п.4.3	Диспозиция: процессуальная норма к материальной норме 4 в части выдачи решения Обязанность выдать Заявителю устав ТОС, представленный на регистрацию, в 3 экземплярах с номером, датой регистрации устава ТОС и подписью руководителя Управления с отметкой о выдаче зарегистрированного уста-	4.2, абз.1 п.4.3	Диспозиция: Право на непосредственное получение в Управлении устава ТОС, представленного на регистрацию, в 3 экземплярах с номером, датой регистрации устава ТОС и подписью руководителя Управления

4.2, абз.1 п.4.3	хранить в материалах дела документы, представленные на регистрацию устава ТОО.	диспозитивная	x	x	x	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		прямое	X	X	X	+	X	X	X	X	X	X	X	X
		отсылочное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X
		бланкетное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X
	Право Заявителя на непосредственное получение в Управлении зарегистрированного устава ТОО и на хранение в Управлении документов, представленных на регистрацию устава ТОО.	управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–	V	V
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенные факторы

3и – противоречия между нормой, содержащейся в абз.1 п.4.2, и положениями, содержащимися в п. 2.4, которое выражается в рассогласованности используемой терминологии. Во всех нормах используется термин «расписка согласно приложению № 2», а в исследуемой норме «расписки в получении». Это предполагает документ, отличный от расписки, установленной в приложении № 2, и не раскрывается его содержание;

4б – вышеуказанное нечетко регламентирует порядок получения Заявителем устава ТОО;

4в – юридико-лингвистическая неопределенность из-за использования рассогласованной терминологии.

Рекомендация: Дополнить абзац 1 п.4.2 после слов «о получении документов» словами «,предусмотренных п.2.4 настоящего Порядка» либо заменить слова «в расписках» словами «в расписках Заявителя».

Норма 9

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
4.2	Адресат нормы: Управление.	4.2	Адресат нормы: Заявитель.
4.2, 4.3	Диспозиция: <i>процессуальная норма к материальной норме 4 в части направления решения о регистрации устава ТООС</i> Обязанность направить Заявителю заказным письмом с уведомлением о вручении и описью вложения устав ТООС, представленный на регистрацию, в 3 экземплярах с номером, датой регистрации устава ТООС и подписью руководителя Управления и хранить в материалах дела в Управлении документы, представленные на регистрацию устава ТООС.	4.2, 4.3	Диспозиция: Право получить заказным письмом с уведомлением о вручении и описью вложения устав ТООС, представленный на регистрацию, в 3 экземплярах с номером, датой регистрации устава ТООС и подписью руководителя Управления и право на хранение в материалах дела в Управлении документов, представленных на регистрацию устава ТООС.
абз.1 п.4.3, абз.2 п.4.2	Гипотеза: сложная 1) принятие решения о регистрации устава ТООС; 2) Заявитель в течение 5 дней с установленной в расписке даты выдачи зарегистриро-	абз.1 п.4.3, абз.2 п.4.2	Гипотеза: сложная 1) принятие решения о регистрации устава ТООС; 2) Заявитель в течение 5 дней с установленной в расписке даты выдачи зарегистриро-

	ванного устава ТОС либо письменного отказа в регистрации устава ТОС не обратился за получением документов.		ванного устава ТОС либо письменного отказа в регистрации устава ТОС не обратился за получением документов.
	Санкция: прямо не предусмотрена. Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ.		

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
4.2, 4.3	Обязанность Управления направить Заявителю заказным письмом устав ТОС в 3 экземплярах и хранить в материалах дела документы, представленные на регистрацию устава ТОС.	управомочивающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		обязывающая	V	–	–	Х	–	–	V	–	–	Х	Х	Х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		императивная	+	+	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
4.2, 4.3	Право Заявителя получить заказным письмом зарегистрированный устав ТОС и на хранение в Управлении документов, представленных на регистрацию устава ТОС.	управомочивающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	–	V	–
		обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х

Коррупциогенные факторы

За, Зж – отсутствие срока исполнения установленной обязанности, что также является неполнотой административных процедур по истечении 5 дней с установленной в расписке даты выдачи документов, что позволяет не исполнять обязанность;

4б – неопределённость сроков реализации установленного права.

Рекомендация: Установить срок исполнения обязанности путем дополнения абз.2 п.4.2 после слов «направляется Заявителю» словами «не позднее 3 рабочих дней» или указанием другого количества дней.

Норма 10

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
4.2	Адресат нормы: Управление.	4.2	Адресат нормы: Заявитель.
4.2, абз.2 п.4.3	<i>Диспозиция: процессуальная норма к материальной норме 4 в части выдачи решения об отказе в регистрации устава ТОС</i> Обязанность выдать Заявителю письменный отказ в регистрации устава ТОС с отметкой о выдаче зарегистрированного устава ТОС в расписках о получении документов и представленный пакет документов на регистрацию Устава ТОС.	4.2, абз.2 п.4.3	Диспозиция: Право на непосредственное получение в Управлении письменного отказа в регистрации устава ТОС и представленного пакета документов на регистрацию устава ТОС.
	Гипотеза: сложная 1) принятие решения об отказе в регистрации	п.4.1,	Гипотеза: сложная 1) принятие решения о регистрации устава

п.4.1, абз.1 п.4.2, абз.2 п.4.2	устава ТОС; 2) обращение Заявителя за получением письменного отказа в регистрации устава ТОС; 3) в течение 5 дней с установленной в расписке даты выдачи зарегистрированного устава ТОС.	абз.1 п.4.2, абз.2 п.4.2	ТОС; 2) обращение Заявителя за получением письменного отказа в регистрации устава ТОС; 3) в течение 5 дней с установленной в расписке даты выдачи зарегистрированного устава ТОС; 4) <i>неопределенно</i> отметка о выдаче зарегистрированного устава ТОС в расписках о получении документов.
	Санкция: прямо не предусмотрена. Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ.		

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
4.2, абз.2 п.4.3	Обязанность Управления выдать Заявителю письменный отказ в регистрации устава ТОС и пакет документов, представленный на регистрацию устава	управомочивающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		обязывающая	–	–	–	Х	–	–	–	–	V	Х	Х	Х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		императивная	+	+	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х

4.2, абз.2 п.4.3	ТОС.	бланкетное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Право Заявителя на непосредственное получение в Управлении письменного отказа в регистрации устава ТОС и пакета документов, представленного на регистрацию устава ТОС.	управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	V	V
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенные факторы

3и – противоречие между нормой, содержащейся в абз.1 п.4.2, и положениями, содержащимися в п. 2.4, которое выражается в рассогласованности используемой терминологии. Во всех нормах используется термин «расписка согласно приложению № 2», а в исследуемой норме «расписки в получении». Это предполагает документ, отличный от расписки, установленной в приложении № 2, и не раскрывается его содержание;

4б – вышеуказанное нечетко регламентирует порядок получения Заявителем устава ТОС;

4в – юридико-лингвистическая неопределенность из-за использования рассогласованной терминологии.

Рекомендация: Дополнить абзац 1 п.4.2 после слов «о получении документов» словами «предусмотренных п.2.4 настоящего Порядка» либо заменить слова «в расписках» словами «в расписках Заявителя».

Норма 11

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
4.2	Адресат нормы: Управление.	4.2	Адресат нормы: Заявитель.
4.2, абз.2 п.4.3	Диспозиция: процессуальная норма к материальной норме 4 в части направления решения об отказе в регистрации устава ТОС Обязанность направить Заявителю заказным письмом с уведомлением о вручении и описью вложения письменный отказ в регистрации устава ТОС и представленный пакет документов на регистрацию устава ТОС.	4.2, абз.2 п.4.3	Диспозиция: Право получить заказным письмом с уведомлением о вручении и описью вложения письменный отказ в регистрации устава ТОС и представленный пакет документов на регистрацию устава ТОС.
п.4.1, абз.2 п.4.2	Гипотеза сложная 1) принятие решения об отказе в регистрации устава ТОС; 2) Заявитель в течение 5 дней с установленной в расписке даты выдачи зарегистрированного устава ТОС либо письменного отказа в регистрации устава ТОС не обратился за получением документов.	п.4.1, абз.2 п.4.2	Гипотеза сложная 1) принятие решения об отказе в регистрации устава ТОС; 2) Заявитель в течение 5 дней с установленной в расписке даты выдачи зарегистрированного устава ТОС либо письменного отказа в регистрации устава ТОС не обратился за получением документов.
	Санкция: прямо не предусмотрена. Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ.		

Коррупциогенные факторы

3а, 3ж – отсутствие срока исполнения установленной обязанности, что также является неполнотой административных процедур по истечении 5 дней с установленной в расписке даты выдачи документов, что позволяет не исполнять обязанность;

4б – неопределённость сроков реализации установленного права.

Рекомендация: Установить срок исполнения обязанности путем дополнения абз.2 п.4.2 после слов «направляется Заявителю» словами «не позднее 3 рабочих дней» либо указанием другого срока.

Норма 12

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
1.3, 2.5	Адресат нормы: Специалист Управления, осуществляющий прием документов.	2.2, 3.5	Адресат нормы: Заявитель.
2.4, 3.5	Диспозиция: Обязанность повторно принять для регистрации устава ТОС пакет документов и оформить 2 экземпляра расписки по форме согласно приложению 2 к настоящему Порядку, один из которых выдается Заявителю, второй приобщается к представленному пакету документов.	2.1, 2.2, 2.4, 3.5.	Диспозиция: Право требовать от Управления повторно принять для регистрации устав ТОС и получить расписку по форме согласно приложению 2 к настоящему Порядку о принятии документов.
3.5	Гипотеза устранение оснований, послуживших причиной отказа.	3.5	Гипотеза устранение оснований, послуживших причиной отказа.

	Санкция: прямо не предусмотрена Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ.		
--	--	--	--

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
1.3, 2.1– 2.5, 3.5	Обязанность специалиста повторно принять пакет документов для регистрации устава и выдать расписку о принятии документов.	управомочивающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		обязывающая	–	–	–	Х	–	–	–	–	–	Х	Х	Х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		императивная	+	+	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		бланкетное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
2.1 – 2.5, 3.5	Право Заявителя требовать повторно принять для регистрации устав ТООС.	управомочивающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	–	–	–
		обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х

Коррупциогенные факторы, кроме указанных относительно первичной подачи документов (норма 1), отсутствуют.

Норма 13

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
5.7	Адресат нормы: Управление (прямо не указан, кроме в отношении обязанности, установленной в п.5.7).	4.1	Адресат нормы: Заявитель.
5.1, 5.2, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7	Диспозиция: Обязанности: вести Реестр по форме, установленной Решением Пермской городской Думы; присваивать зарегистрированному уставу ТОС регистрационный номер в Реестре; осуществлять нумерацию регистрационных записей в Реестре в нумерологическом порядке по количеству ТОС и не прерывать наступлением нового календарного года; проставлять в Реестре порядковый номер следующим образом: РУ/"порядковый номер"; проставлять на каждом экземпляре устава ТОС на титульном листе следующую запись: "Зарегистрировано управлением по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношениям администрации города Перми. Регистрационная запись №__.	5.1, 5.2, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7	Диспозиция: Право на действия Управления: вести Реестр по форме, установленной Решением Пермской городской Думы; присваивать зарегистрированному уставу ТОС регистрационный номер в Реестре; осуществлять нумерацию регистрационных записей в Реестре в нумерологическом порядке по количеству ТОС и не прерывать наступлением нового календарного года; проставлять в Реестре порядковый номер следующим образом: РУ/"порядковый номер"; проставлять на каждом экземпляре устава ТОС на титульном листе следующую запись: "Зарегистрировано управлением по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношениям администрации города Перми. Регистрационная запись №__. Дата регистрации "___"____ 20__ г.";

Коррупциогенный фактор

4в – страдательный залог «Реестр ведется» (реестр – объект «сам ведется») двусмысленно указывает на обязанного субъекта, не позволяя управомоченному лицу ясно определить субъекта, обязанного совершить указанные в п. 5.1–5.6 действия.

Рекомендации: Изложить раздел V в следующей редакции:

5.1. Управление обязано вести Реестр по форме, установленной Решением Пермской городской Думы.

5.2. Реестр является учетным документом, содержащим сведения о зарегистрированных уставах ТОС.

5.3. Управление обязано:

5.3.1 присвоить зарегистрированному уставу ТОС номер в Реестре;

5.3.2 осуществлять регистрационные записи в Реестре в нумерологическом порядке по количеству ТОС и не прерывать регистрационные записи наступлением нового календарного года;

5.3.3 проставлять в Реестре порядковый номер следующим образом: РУ/"порядковый номер";

5.3.4 проставлять на каждом экземпляре устава ТОС на титульном листе следующую запись:

"Зарегистрировано управлением по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношением администрации города Перми. Регистрационная запись № ____ . Дата регистрации " ____ " _____ 20__ г.";

5.3.5 вести папки, имеющие порядковый номер в соответствии с регистрационной записью, в которых хранятся уставы ТОС, а также представленные к ним документы.

Норма 14

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
6.1, 3.1	Адресат нормы: Управление.	6.1, 3.1	Адресат нормы: Заявитель.
6.1, 6.1.2, 6.1.3, 4.2, 4.3	Диспозиция: Обязанность рассмотреть заявление о внесении изменений в устав ТОС и представленный пакет документов, указанных в пп. 6.1.1 настоящего Порядка, принять решение о регистрации изменений в устав ТОС либо об отказе в регистрации изменений в устав ТОС и выдать (направить) Заявителю не позднее 20 дней после дня получения Управлением пакета документов, указанных в пп. 6.1.1 настоящего Порядка; при регистрации изменений в устав ТОС в Реестре под порядковым номером устава ТОС проставить соответствующую запись. Регистрационная запись изменений в устав ТОС нумеруется следующим образом: "регистрационная запись"-ИЗ/"порядковый номер".	6.1, 6.1.2, 6.1.3, 4.2, 4.3	Диспозиция: Право требовать от Управления рассмотреть заявление о внесении изменений в устав ТОС и представленный пакет документов, указанных в пп. 6.1.1 настоящего Порядка, принять решение о регистрации изменений в устав ТОС либо об отказе в регистрации изменений в устав ТОС и выдать (направить) Заявителю не позднее 20 дней после дня получения Управлением пакета документов, указанных в пп. 6.1.1 настоящего Порядка; при регистрации изменений в устав ТОС в Реестре под порядковым номером устава ТОС проставить соответствующую запись. Регистрационная запись изменений в устав ТОС нумеруется следующим образом: "регистрационная запись"-ИЗ/"порядковый номер".

<p>6.1, 6.1.1</p>	<p>Гипотеза сложная представление Заявителем: 1) заявления о регистрации изменений в устав ТОС по форме согласно приложению 3 к настоящему Порядку в течение 10 дней после дня принятия собранием (конференцией) жителей решения о внесении изменений в устав ТОС; 2) устава ТОС в новой редакции в 4 экземплярах. Экземпляры устава ТОС должны быть прошиты, пронумерованы и заверены подписью Заявителя на последнем листе каждого экземпляра; 3) копии протокола собрания (конференции) жителей, содержащего решение о внесении изменений (дополнений) в устав ТОС, с указанием даты и места проведения собрания (конференции), общего числа граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в собрании (общего количества делегатов, избранных на конференцию), количества жителей (делегатов), присутствующих на собрании (конференции), повестки дня, итогов голосования, подписанного председателем ТОС и секретарем собрания (конференции) жителей.</p>	<p>6.1, 6.1.1</p> <p>Гипотеза сложная представление Заявителем: 1) заявления о регистрации изменений в устав ОС по форме согласно приложению 3 к настоящему Порядку в течение 10 дней после дня принятия собранием (конференцией) жителей решения о внесении изменений в устав ТОС; 2) устава ТОС в новой редакции в 4 экземплярах. Экземпляры устава ТОС должны быть прошиты, пронумерованы и заверены подписью Заявителя на последнем листе каждого экземпляра; 3) копии протокола собрания (конференции) жителей, содержащего решение о внесении изменений (дополнений) в устав ТОС, с указанием даты и места проведения собрания (конференции), общего числа граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в собрании (общего количества делегатов, избранных на конференцию), количества жителей (делегатов), присутствующих на собрании (конференции), повестки дня, итогов голосования, подписанного председателем ТОС и секретарем собрания (конференции) жителей.</p>
-----------------------	--	---

Коррупциогенные факторы, кроме указанных к первичной подаче документов (норма 1), отсутствуют.
Увеличен срок на подготовку изменений в устав по сравнению со сроком, установленным для подготовки устава, что подчеркивает коррупциогенный фактор 4а в норме 1.

Норма 15

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
6.2	Адресат нормы: Управление.	6.2	Адресат нормы: Лицо, уполномоченное ТОС или законодательством.
6.2	Диспозиция: Обязанность выдать лицу, уполномоченному ТОС или законодательством, копию устава ТОС, заверенную подписью руководителя Управления и с отметкой на титульном листе "Копия".	6.2	Диспозиция: Право получить копию устава ТОС, заверенную подписью руководителя Управления и с отметкой на титульном листе "Копия".
6.2	Гипотеза Обращение лица, уполномоченного ТОС или законодательством.	6.2	Гипотеза наличие документов, подтверждающих поручение ТОС на реализацию права, или положений законодательства, подтверждающих право на получение копии устава ТОС.
	Санкция: прямо не предусмотрена. Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ.		

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в	
6.2	Обязанность выдать лицу, уполномоченному ТОС или законодательством, копию устава ТОС.	управомочивающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х	
		обязывающая	V	–	–	Х	–	–	V	–	–	Х	Х	Х	
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х	
		императивная	+	+	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
		диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
	бланкетное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х		
	6.2	Право лица, уполномоченного ТОС или законодательством, получить копию устава ТОС.	управомочивающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	–	V	–
			обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
запрещающая			Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х	

Коррупциогенные факторы

3а, 3ж – отсутствие срока исполнения установленной обязанности выдать уполномоченному лицу копию устава, что также является неполнотой административных процедур.

4б – 1) неопределённость сроков реализации установленного права;

2) отсутствие четкой регламентации оформления полномочий лица, которое обращается за предоставлением копии устава. Из п. 6.2 следует, что Заявитель – лицо, уполномоченное собранием жителей ТОС или в силу законодательства. Но в норме и в Порядке в целом не приведены обязательные требования к содержанию протокола учредительного собрания, не указано решение о Заявителе и содержание всех его полномочий, в том числе право на получение копии устава ТОС.

Рекомендации: 1. Дополнить п.6.2 словами «и выдается в течение трех рабочих дней».

2. Дополнить абз.5 п.2.2 после слов «повестки дня,» словами «выбора лица, уполномоченного собранием представлять и получать документы для регистрации устава ТОС и для внесения в него изменений,».

Норма 16

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
6.3	Адресат нормы: Управление.	6.3	Адресат нормы: Заявитель.
6.3	Диспозиция: Право требовать от Заявителя представить в Управление пакет документов для исключения ТОС из Реестра: заявление с уведомлением о прекращении деятельности ТОС; решение общего собрания (конференции) граждан о прекращении деятельности ТОС; документ, подтверждающий полномочия Заявителя совершать данные действия от имени ТОС; устав ТОС, выданный при регистрации устава (изменений в устав) ТОС.	6.3	Диспозиция: Обязанность представить в Управление в течение 5 дней с момента принятия соответствующего решения уполномоченным органом ТОС пакет документов для исключения ТОС из Реестра: заявление с уведомлением о прекращении деятельности ТОС; решение общего собрания (конференции) граждан о прекращении деятельности ТОС; документ, подтверждающий полномочия Заявителя совершать данные действия от имени ТОС; устав ТОС, выданный при регистрации устава (изменений в устав) ТОС.

6.3	Гипотеза принятие уполномоченным органом ТОС решения о прекращении деятельности ТОС.	6.3	Гипотеза принятие уполномоченным органом ТОС решения о прекращении деятельности ТОС.
			Санкция отсутствует.

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
6.3	Право Управления требовать от Заявителя представить в Управление пакет документов для исключения ТОС из Реестра.	управомочивающая	–	–	–	X	V	V	V	–	–	X	X	X
		обязывающая	x	x	x	X	x	x	x	x	x	X	X	X
		запрещающая	X	X	X	X	x	x	x	x	x	X	X	X
		императивная	+	+	+	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		диспозитивная	x	x	x	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		прямое	X	X	X	+	X	X	X	X	X	X	X	X
		отсылочное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X
		бланкетное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X
6.3	Обязанность представить в Управление пакет документов для исключения ТОС из Реестра.	управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	V	–	–
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенные факторы

Зд, Зе – возложение на конкретное лицо обязанности совершить действия по исключению ТОС из Реестра при отсутствии согласия лица на дополнительные обязанности является противоречащим ч.3 ст.55 Конституции РФ ограничением прав и свобод не федеральным законом, а нормативным правовым актом органа местного самоуправления, т.е. нарушением компетенции органов местного самоуправления и установлением общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Зж – отсутствие ясных положений о последствиях того, что ТОС не определит Заявителя для возложения на него и ТОС устанавливаемой обязанности, является отсутствием порядка совершения Управлением действий по исключению ТОС из Реестра;

4а – обременение ТОС обязанностью представления документов по своей самоуправленческой деятельности и оформлением полномочий Заявителя для возложения на конкретное лицо обязанности совершения действий по исключению ТОС из Реестра является установлением обременительных требований к ТОС для реализации права на прекращение деятельности ТОС и к лицам, которые должны стать Заявителями.

Рекомендация: см. рекомендацию к норме 17.

Норма 17

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
6.3	Адресат нормы: Управление.	6.3	Адресат нормы: Заявитель.
6.3, 6.3.1,	Диспозиция: Обязанность внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра («пакет докумен-	6.3, 6.3.1,	Диспозиция: Право на исключение ТОС из Реестра.

6.3.3	тов для исключения ТОС из Реестра» – 6.3; «для исключения записи из Реестра» – 6.3.2; «вносится соответствующая запись» – 6.3.1, 6.3.3).	6.3.3	
6.3 6.3 6.3.1 6.3 6.3.2	Гипотеза альтернативная (6.3.1 либо 6.3.2) 1) сложная 1.1 принятие уполномоченным органом ТОС решения о прекращении деятельности ТОС; 1.2 принятие Управлением пакета документов, предусмотренных п.6.3, в соответствии с действующим законодательством и уставом ТОС; 1.3 исполнение обязанности, предусмотренной условием 1.2, в течение 5 дней с момента принятия решения о прекращении деятельности ТОС; 2) решение суда о прекращении деятельности ТОС.	6.3 6.3 6.3.1 6.3 6.3.2	Гипотеза альтернативная (6.3.1 либо 6.3.2) 1) сложная 1.1 принятие уполномоченным органом ТОС решения о прекращении деятельности ТОС; 1.2 принятие Управлением пакета документов, предусмотренных п.6.3, в соответствии с действующим законодательством и уставом ТОС; 1.3 исполнение обязанности, предусмотренной условием 1.2, в течение 5 дней с момента принятия решения о прекращении деятельности ТОС; 2) решение суда о прекращении деятельности ТОС.
	Санкция: прямо не предусмотрена. Общая правосстановительная санкция, реализуемая в порядке гл.22 КАС РФ.		

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в	
6.3, 6.3.1	Обязанность Управления внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра	управомочиваю- щая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х	
		обязывающая	V	V	V	Х	–	–	V	–	V	Х	Х	Х	
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х	
		императивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
		диспозитивная	–	–	–	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
		прямое	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
		отсылочное	Х	Х	Х	–	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
	6.3	бланкетное	Х	Х	Х	V	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
	Право Заявителя на исключение ТОС из Реестра.	управомочиваю- щая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	V	V	–
		обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
запрещающая		Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х	

Коррупциогенные факторы

3а – 1) точно дата прекращения деятельности ТОС в Порядке не определена, что является неопределенностью сроков, условий и оснований принятия решения о внесении в Реестр записи об исключении ТОС из Реестра. Из п.6.3 следует, что прекращение деятельности ТОС предшествует исключению ТОС из Реестра и определяется с момента принятия соответствующего решения уполномоченным органом ТОС. Однако, согласно пп. 6.3.3, датой прекращения деятельности ТОС является исключение ТОС из Реестра. Между прекращением деятельности ТОС и исключением ТОС из Реестра может пройти до 5 дней плюс неустановленный срок на рассмотрение заявления о прекращении деятельности ТОС и принятие решения об исключении ТОС из Реестра;

2) отсутствует срок исполнения обязанности внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра, что является неопределенностью срока исполнения обязанности Управления внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра, даже если бы дата прекращения деятельности ТОС была определена;

3б – в связи с вышеуказанным дефектом существует диспозитивное установление Управлением возможности внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра. Предписания, адресованные Управлению, по методу правового регулирования однозначно определить нельзя;

3в – в связи с вышеуказанными неопределенностями существует возможность необоснованного установления исключений из общего порядка реализации права на исключение ТОС из Реестра по усмотрению должностных лиц Управления;

3г – бланкетное изложение в пп.6.3.1 требований к документам, которые должен представить Заявитель для реализации права на исключение ТОС из Реестра;

3ж – дефекты, указанные относительно коррупционного фактора 3а, одновременно являются неполнотой порядка совершения Управлением действий по исключению ТОС из Реестра;

3и – формулировка п.6.3 создает внутренние противоречия между нормами, адресованными Управлению и ТОС, вопреки их действительным интересам. Реальный интерес последнего быть исключенным из Реестра при прекращении своей деятельности, чтобы не сохранять публичные обязанности, чему должна быть делегирована обязанность, но не право Управления. Содержанием п.6.3 устанавливается обязанность для ТОС, замещающая его право. При существующем содержании норм Управление имеет возможность произвольно определять условия и сроки своих действий по исключению ТОС из Реестра;

4а – из формулировки п.6.3 следует, что если в течение 5 дней с момента принятия соответствующего решения уполномоченным органом ТОС Заявитель не представляет пакет документов для исключения ТОС из Реестра, то ТОС утрачивает право на исключение из Реестра. Такой срок для подготовки документов является трудно-выполнимым требованием для совершения действий, необходимых для реализации права;

4б – отсутствие четкой регламентации сроков, условий и оснований реализации права на исключение ТОС из Реестра.

Рекомендация: Пункт 6.3 ясно изложить как обязывающую Управление норму внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра, а не как обязанность Заявителя представить документы, а именно изложить первый абзац п.6.3 в следующей редакции: «Управление обязано исключить ТОС из Реестра в течение 3 дней с момента получения пакета документов:» и далее по тексту. Тем самым исключить обязывающую норму 16 и устранить коррупциогенные факторы в норме 17.

Норма 18

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
6.4	Адресат нормы: Управление.	6.4	Адресат нормы: Заявитель.
6.4	Диспозиция: Право не проверять соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов, прилагаемых к уставу ТОС, соответствие документов требованиям, установленным настоящим Порядком.	6.4	Диспозиция: Запрет на предъявление требований к Управлению проверять соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов, прилагаемых к уставу ТОС, соответствие документов требованиям, установленным настоящим Порядком. («Ответственность за соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов, прилагаемых к уставу ТОС, соответствие документов требованиям, установленным настоящим Порядком, несет ТОС»).

	Гипотеза прямо не предусмотрена.		Гипотеза прямо не предусмотрена.
			Санкция: не предусмотрена.

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
6.4	Право не проверять соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов и их соответствии требованиям, установленным Порядком.	управомочивающая	V	V	-	X	-	-	-	-	V	X	X	X
		обязывающая	x	x	x	X	x	x	x	x	x	X	X	X
		запрещающая	X	X	X	X	x	x	x	x	x	X	X	X
		императивная	x	x	x	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		диспозитивная	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		прямое	X	X	X	+	X	X	X	X	X	X	X	X
		отсылочное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X
		бланкетное	X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X
6.4	Запрет на предъявление требований к Управлению проверять соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов.	управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	V	-	-
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенные факторы

За – императивное предписание, адресованное Заявителю, создает неопределенность условий и оснований решения по регистрации устава ТОС и тем самым широту дискреционных полномочий Управлению при осуществлении действий, предусмотренных п. 3.1, 3.2, 3.4;

Зб – диспозитивное установление для Управления возможности зарегистрировать устав, исходя из презумпции соответствия устава действующему законодательству и полноту представленных документов, следующей из п.6.4, и совершить действия, предписанные п.3.1, по проверке документов и при установлении их несоответствия действующему законодательству отказать в регистрации устава (абз.4 п.3.4);

Зи – противоречия между нормой 4, устанавливающей обязанность Управления по проведению экспертизы представленных документов (п.3.1), и нормой 18, устанавливающей ответственность за неисполнение этой обязанности на управомоченного требовать исполнения этой обязанности субъекта – ТОС (п.6.4);

4а – отмеченная несогласованность обязанности и ответственности за ее неисполнение устанавливает неопределенные требования к ТОС.

Рекомендация: Пункт 6.4, порождающий отмеченную коллизию, а потому бессмысленный, исключить. Тем самым право на регистрацию Устава будет у заявителя лишь при соответствии представляемых документов предъявляемым требованиям, а при несоответствии – такое право не возникнет и не породит обязанности Управления зарегистрировать устав. Никакой другой «ответственности» устанавливать не имеет смысла.

6.5	Право ТОС быть юридическим лицом в форме некоммерческой организации.	бланкетное	X	X	X	–	X	X	X	X	X	X	X	X	
		управомочивающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–	–	–
		обязывающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
		запрещающая	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x

Коррупциогенный фактор

Зд – дублирование положений ГК РФ является нарушением компетенции органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов.

Рекомендация:

Первый абзац п. 6.5, «дарующий» или дублирующий право, предусмотренное ГК РФ, исключить.

Норма 20

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
6.5	Адресат нормы: Управление.	6.5	Адресат нормы: Председатель ТОС или иное уполномоченное лицо.
6.5	Диспозиция: Право требовать от Заявителя представить в Управление свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации для внесения соответствующей записи в Реестр.	6.5	Диспозиция: Обязанность представить в Управление в течение 10 дней с момента государственной регистрации ТОС юридическим лицом свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации.

Коррупциогенные факторы

Зд, Зе – возложение на ТОС (его председателя) обязанности в гражданско-правовых и налоговых отношениях, регулируемых федеральным законом, является нарушением компетенции органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов путем установления общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона. Притом что права и свободы, согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ, могут быть ограничены только федеральным законом;

4а – установление не предусмотренных федеральным законом обязанностей для реализации права приобретения ТОС статуса юридического лица является установлением обременительных требований к ТОС.

Рекомендация: Пункт 6.5 исключить.

Норма 21

П.	Для органов местного самоуправления и их служащих	П.	Для частных лиц
6.5	Адресат нормы: Управление.	6.5	Адресат нормы: ТОС.
6.5	Диспозиция: Обязанность внести в Реестр запись о государственной регистрации ТОС некоммерческой организацией.	6.5	Диспозиция: Право на внесение в Реестр записи о государственной регистрации ТОС некоммерческой организацией.
6.5	Гипотеза сложная 1. государственная регистрация ТОС юридическим лицом в организационно-правовой форме	6.5	Гипотеза сложная 1. государственная регистрация ТОС юридическим лицом в организационно-правовой форме

	некоммерческой организации; 2. представление в Управление в течение 10 дней с момента государственной регистрации ТОС юридическим лицом свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации.		некоммерческой организации; 2. представление в Управление в течение 10 дней с момента государственной регистрации ТОС юридическим лицом свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации.
	Санкция: прямо не предусмотрена.		

1	2	2а	3а	3б	3в	3г	3д	3е	3ж	3з	3и	4а	4б	4в
6.5	Обязанность внести в Реестр запись о государственной регистрации ТОС некоммерческой организацией.	управомочивающая	х	х	х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		обязывающая	–	–	–	Х	–	–	–	–	–	Х	Х	Х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	х	х	х	х	х	Х	Х	Х
		императивная	+	+	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		диспозитивная	х	х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		прямое	Х	Х	Х	+	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
		отсылочное	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
6.5	Право на внесение в Реестр записи о государственной регистрации ТОС некоммерческой организацией.	управомочивающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	–	–	–
		обязывающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х
		запрещающая	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	х

Коррупциогенные факторы отсутствуют.

Следует дать некоторые комментарии к проведенному исследованию НПА.

1) Буквальное прочтение текста п.3.4 («Решение об отказе в регистрации устава ТОС **может быть** принято при наличии следующих оснований») приводит к конструированию управомочивающей и соответственно запрещающей для Заявителя нормы (норма б). В таком случае возникает явное противоречие с тем, что в п. 3.2 установлена обязанность Управления зарегистрировать устав ТОС при наличии пакета документов, указанных в п. 2.2 Порядка (норма 5). Эта обязанность обеспечена правосстановительной санкцией, предусмотренной п.3.6 («Отказ в регистрации устава ТОС может быть обжалован в суд»).

В управомочивающей Управлении норме не должно быть санкции. Но в п. 3.6 она есть и явно не для Заявителя. Исходя из п.3.6 (санкции) нужно сконструировать запрещающую для Управления норму, диспозиция которой в тексте отсутствует. Поэтому такая конструкция обозначена как норма ба, но не следующим порядковым номером 7.

Построение буквально по тексту НПА не завершенных по структурным элементам норм приводит к наглядному результату дефектности и несогласованности норм, порождающих коррупциогенные факторы.

2) В п.6.3 установлена обязанность лиц ТОС представить документы для реализации права ТОС на прекращение деятельности без санкции за неисполнение этой обязанности. Соответственно возникает право Управления на действия ТОС, но юридически не обеспеченное. Буквальное воспроизведение в конструкциях норм 16 и 17 замещения права обязанностью и наоборот приводит к наглядному результату дефектности и несогласованности норм, порождающих коррупциогенные факторы.

3) Возложение в п.6.4 ответственности за соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов, прилагаемых к уставу ТОС, соответствие документов требованиям, установленным Порядком, обязывает соответственно этой санкции сконструировать запрещающую или обязывающую норму и соответственно корреспондирующую управомочивающую Управлении норму. А это, в свою очередь, порождает противоречия с установленными в предшествующих пунктах обязанностями Управления. После-

довательное построение корреспондирующих норм позволяет выявлять рассогласование прав и обязанностей адресатов норм права, содержащихся в исследуемом НПА.

4) Дублирование в п.6.5 права ТОС, содержащегося в федеральном законе, без установления встречного этому праву предписания для органа местного самоуправления и его должностных лиц не позволяет сформулировать для последних норму права (таблица нормы 19). Но создание явно дефектной конструкции норм права может быть (здесь это проявляется заметно) нарушением компетенции органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов. В таком случае коррупциогенный фактор, предусмотренный пп. «д» п.3 Методики, следует отмечать в строках отсутствующей нормы для органов публичной власти и их должностных лиц.

§ 6. Заключение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Форма заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, утвержденная приведенным приказом Минюста РФ от 01.04.2010 № 77, содержит минимальные сведения.

Согласно ст.9 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»¹, заключение эксперта – «это письменный документ, отражающий ход и результаты исследований, проведенных экспертом». В ст.25 этого же закона указано, что в заключении эксперта или комиссии экспертов «должны быть отражены:

- время и место производства судебной экспертизы;
- основания производства судебной экспертизы;
- сведения об органе или о лице, назначивших судебную экспертизу;
- сведения о государственном судебно-экспертном учреждении, об эксперте (фамилия, имя, отчество, образование, специальность, стаж работы, ученая степень и ученое звание, занимаемая должность), которым поручено производство судебной экспертизы;

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23, ст. 2291.

– предупреждение эксперта в соответствии с законодательством Российской Федерации об ответственности за дачу заведомо ложного заключения;

– вопросы, поставленные перед экспертом или комиссией экспертов;

– объекты исследований и материалы дела, представленные эксперту для производства судебной экспертизы;

– сведения об участниках процесса, присутствовавших при производстве судебной экспертизы;

– содержание и результаты исследований с указанием примененных методов;

– оценка результатов исследований, обоснование и формулировка выводов по поставленным вопросам.

Материалы, иллюстрирующие заключение эксперта или комиссии экспертов, прилагаются к заключению и служат его составной частью».

Антикоррупционная экспертиза НПА и их проектов проводится не в процессе судопроизводства, а потому не является судебной. Поэтому приведенные положения закона, регулирующие проведение судебных экспертиз, не распространяются на заключения антикоррупционной экспертизы НПА. Однако некоторые из них все же необходимо учитывать.

Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина и М. Л. Подкатилина предлагают использовать разработанную в общей теории судебной экспертизы структуру судебного заключения с некоторыми поправками на специфику антикоррупционной экспертизы НПА и его проекта:

– вводная часть;

– исследовательская часть;

– синтезирующая часть (свойственно для комплексных или комиссионных исследований);

– выводы¹.

С. М. Будатаров предлагает такую структуру заключения антикоррупционной экспертизы НПА и его проекта:
Вводная часть заключения:

1. Наименование экспертного заключения.

¹ Антикоррупционная экспертиза ... учеб. пособие / под ред. Е.Р. Россинской. С. 83–95; также см.: *Ермакова А.В.* Указ. соч. С. 102.

2. Время (дата или период), место составления экспертного заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, а также его регистрационный номер.

3. Информация о лице (комиссии), проводившем антикоррупционную экспертизу (в том числе экспертной комиссии):

– Ф.И.О., должность, звание или классный чин (если имеется);

– указание на документ, уполномочивающий на проведение антикоррупционной экспертизы;

– стаж работы, ученая степень, ученое звание.

4. Цель проведения экспертизы.

5. Информация об объекте:

а) статус нормативного правового акта (если экспертизе подвергался проект нормативного правового акта, это должно быть отражено);

б) форма нормативного правового акта (указ, постановление, распоряжение, решение и др.);

в) наименование правотворческого органа или соответствующего должностного лица;

г) наименование нормативного правового акта или его проекта;

д) реквизиты нормативного правового акта: регистрационный номер и дата (для действующих нормативных правовых актов).

6. Основания проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта или его проекта.

7. Вопросы и задачи, поставленные перед экспертом (комиссией).

8. Список используемых источников информации при исследовании: официальные (законодательство в рассматриваемой области, официальные публикации, специализированные статистические данные, публичные отчеты официальных органов государственной власти, органов местного самоуправления, международных органов и их должностных лиц, правоприменительная практика) и неофициальные (печатные и электронные средства массовой информации, издания, неофициальные интернет-ресурсы, методические рекомендации по проведению правовой экспертизы НПА и проектов НПА, методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА).

9. Пояснения эксперта по исследовательской части экспертного заключения или по иным вопросам¹.

Эти предложения представляются обоснованными.

Если в заключении не приведены сведения об экспертах, их образовании, специальной подготовке, то не подтверждается реализация принципа компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу НПА (п.4 ст.2 Закона об антикоррупционной экспертизе).

Если в заключении не представлена исследовательская часть, то ничем не подтверждается реализация принципов обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы НПА (проектов НПА) (п.3 ст.2 Закона об антикоррупционной экспертизе).

Дополнение названными частями заключения не противоречит форме, утвержденной приказом Минюста РФ от 01.04.2010 № 77, а реализует положения Закона об антикоррупционной экспертизе.

Согласно образцам, утвержденным названным приказом Минюста РФ, после информации об объекте экспертизы излагаются выводы об отсутствии или наличии в нем коррупциогенных факторов, а затем предложения способов их устранения, что соответствует и комментариям научной литературы.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов:

1) не может содержать утверждения о намеренном включении в проект документа коррупциогенных факторов;

2) не предполагает выявления существующих или возможных коррупционных схем, в которых используются или могут использоваться коррупциогенные факторы;

3) не предполагает оценки объема коррупционных последствий².

Следуя общему формально-логическому правилу экспертной деятельности, согласно которому вывод должен быть логи-

¹ Будатаров С. М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: специализированный учебный курс / Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. Саратов, 2013. С. 85.

² Талатина Э.В., Южаков В.Н. Указ.соч. 2007. С. 78.

ческим следствием осуществленного экспертом исследования¹, в выводы заключения о наличии или отсутствии коррупционных факторов в объекте исследования должны быть сведены выводы по каждой норме права из исследовательской части. Но должны быть устранены повторяющиеся выводы.

После выводов о наличии коррупционных факторов должен следовать раздел «Предложения (или Рекомендации) по устранению коррупционных факторов». В него должны быть сведены также рекомендации по каждой норме права из исследовательской части с устранением повторов.

С учетом изложенного предлагается заключение, исследовательская часть которого приведена в предыдущем параграфе.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы

Порядка регистрации уставов территориальных
общественных самоуправлений, изменений в них и ведения
реестра уставов территориальных общественных
самоуправлений, утвержденного постановлением
администрации города Перми от 12.02.2013 № 75
(в ред. постановлений администрации г. Перми от 19.06.2013
№ 494, от 15.01.2015 № 13)

г. Пермь 27

июня 2016 г.

Поляков С.Б., профессор кафедры теории и истории государства и права Пермского государственного национального исследовательского университета, доктор юридических наук, Богданова А.В., Замахаева Е.Ю., Кондакова Л.В., Никитенко М.Ю., Попов П.С., Рассказова И.А., Романова А.А., Чадов В.И., студенты магистратуры направления «Юридические технологии правотворчества и правоприменения» Пермского государственного национального исследовательского университета, руководствуясь ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», провели антикоррупционную экспертизу Порядка регистрации уставов территориальных общественных самоуправлений, изменений в них и ведения реестра уставов территориальных общественных самоуправлений, утвержденного постановлением администрации города Перми от

¹ Судебная экспертиза: типичные ошибки / под ред. Е.Р. Россинской. М., 2014. С.25.

12.02.2013 № 75 (в ред. постановлений администрации г. Перми от 19.06.2013 № 494, от 15.01.2015 № 13) – объект исследования.

Текст объекта исследования в первоначальной редакции опубликован в Официальном бюллетене органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь от 19 февраля 2013 года № 11. Текст действующей редакции извлечен из СПС «Консультант-Плюс».

Использованные нормативные правовые акты:

1. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

2. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»(далее – Методика).

Исследовательская часть <...>¹

Выводы

В Порядке регистрации уставов территориальных общественных самоуправлений, изменений в них и ведения реестра уставов территориальных общественных самоуправлений выявлены коррупциогенные факторы:

1. В п.2.1 – 2.6, устанавливающих порядок представления устава ТОС для регистрации, предусмотренные

1.1 пп. «а» п. 3 Методики: дублирующие полномочия введением особого субъекта правоотношений – специалист, порождающие неопределенность: чьи действия или бездействие специалиста или Управления следует обжаловать при неисполнении обязанности, предусмотренной диспозицией данной нормы;

1.2 пп. «и» п. 3 Методики: произвольный выбор норм относительно субъекта запрета. При выделении субъекта принятия документов нормативных правовых актов специалиста запрет требовать документы, не предусмотренные п.2.2 Порядка, установлен в п.2.6 не для специалиста, а для Управления;

1.3 пп. «а» п. 4 Методики: условие управомочивающей заявителя нормы («Устав ТОС представляется на регистрацию в Управление в течение 7 дней со дня принятия решения Перм-

¹ Приведена в § 5 настоящего пособия.

ской городской Думой об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС» – п.2.1) является трудновыполнимым требованием выполнить для возникновения права большой объем действий большого количества людей для подготовки документов, предусмотренных п.2.2, в ограниченный срок;

1.4 пп. «б» п. 4 Методики: отсутствие четкой регламентации оформления полномочий Заявителя на реализацию права требовать от Управления принять для регистрации устав ТОС при наличии основания для отказа в регистрации устава в абз.3 п.3.4 (подача заявления неуполномоченным лицом). Из абз.1 п. 2.2 следует, что Заявитель – лицо, уполномоченное собранием жителей, осуществляющих ТОС. Но в абз.5 п. 2.2, где приведены обязательные требования к содержанию протокола учредительного собрания, не указано решение о Заявителе. В целом в Порядке нет положений об оформлении полномочий Заявителя.

2. В п.3.1, 3.2, 3.4, устанавливающих обязанность Управления рассмотреть представленный пакет документов и принять решение о регистрации устава ТОС либо об отказе в регистрации устава ТОС, предусмотренные

2.1 пп. «а» п. 3 Методики:

2.1.1 неопределенность сроков исполнения обязанности, порождаемая исчислением их не с момента представления пакета документов Заявителем (возникновения обязанности), а с момента вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС (п.3.2);

2.1.2 при одинаковых условиях для разных субъектов предписаны разные действия: для специалиста – возврат пакета документов Заявителю с устным разъяснением – п.2.5; для Управления – отказ в виде решения в письменном виде – п.п.3.4, 3.5.

2.2 пп. «ж» п. 3 Методики: в п.3.1 указана экспертиза при осуществлении установленной обязанности, но не определены задачи и содержание экспертизы;

2.3 пп. «и» п. 3 Методики:

2.3.1 рассогласованность порядка определения сроков: для исполнения обязанности Управления – с момента вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС (п.3.2), а для Заявителя обязанность представить документы для регистрации устава ТОС (норма 1) – с момента принятия решения Пермской

городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС (п.2.1).

2.3.2 при одинаковых условиях для разных субъектов предписаны разные действия: см. п.2.1.2.

3. В п. 3.4–3.6, устанавливающих основания и порядок отказа в регистрации устава ТОС, предусмотренные

3.1 пп. «б» п. 3 Методики: определение компетенции формулой «может быть» – диспозитивное установление решения об отказе в регистрации устава ТОС;

3.2 пп. «в» п. 3 Методики: возможность необоснованного установления исключений из общего порядка регистрации устава ТОС либо отказа в регистрации установленным правом на это формулой «может быть»;

3.3 пп. «г» п. 3 и пп. «а» п. 4 Методики: наличие бланкетных норм о требованиях к представленным для регистрации устава ТОС документам (абз.4 п.3.4), что устанавливает неопределенные требования к ним для реализации права ТОС;

3.4 пп. «ж» п. 3 Методики: наличие правосстановительной санкции за отказ в регистрации устава ТОС за реализацию, как сформулировано (может быть), права, а не запрета на такие действия означает отсутствие соответствующей санкции запрета, т.е. отсутствие одного из элементов порядка совершения Управлением определенных действий;

3.5 пп. «и» п. 3 Методики: внутренние противоречия предписаний о решении об отказе в регистрации устава ТОС, создающие для Управления возможность произвольного выбора между обязанностью вынести решение о регистрации устава ТОС, правом либо запретом на отказ в регистрации устава ТОС;

3.6 пп. «б» п. 4 Методики: отсутствие четкой регламентации оформления полномочий Заявителя на реализацию права требовать от Управления принять для регистрации устав ТОС при наличии основания для отказа в регистрации устава в абз.3 п.3.4: подача заявления неуполномоченным лицом. См. п.1.4 выводов;

3.7 пп. «в» п. 4 Методики: формулировка абз.1 п.3.4 «при наличии следующих оснований» с использованием последнего слова во множественном числе создает лингвистическую неопределенность о фактическом составе, порождающем запрет Управлению: все ли перечисленные далее факты должны быть в совокупности или достаточно одного.

4. В п.4.2, 4.3, устанавливающих порядок выдачи Заявителю зарегистрированного устава ТОО, предусмотренные

4.1 пп. «а», «ж» п. 3 Методики: отсутствие срока исполнения установленной для Управления обязанности, что также является неполнотой административных процедур по истечении 5 дней с установленной в расписке даты выдачи документов, что позволяет не исполнять обязанность;

4.2 пп. «и» п. 3 Методики: противоречие между нормой, содержащейся в абз.1 п.4.2, и положениями, содержащимися в п. 2.4, которое выражается в несогласованности используемой терминологии. Во всех нормах используется термин «расписка согласно приложению № 2», а в исследуемой норме «расписки в получении». Это предполагает документ, отличный от расписки, установленной в приложении № 2, и не раскрывается его содержание;

4.3 пп. «б» п. 4 Методики: вследствие указанных в п. 4.2 дефектов нечетко определен порядок получения Заявителем устава ТОО, неопределённым является срок реализации установленного права;

4.4 пп. «в» п. 4 Методики: юридико-лингвистическая неопределенность из-за указанного в п. 4.2 использования несогласованной терминологии.

5. В разд. V, устанавливающем порядок ведения Реестра зарегистрированных уставов ТОО, предусмотренный пп. «в» п. 4 Методики: страдательный залог «Реестр ведется» (реестр – объект «сам ведется») двусмысленно указывает на обязанного субъекта, не позволяя управомоченному лицу ясно определить субъекта, обязанного совершить указанные в п. 5.1–5.6 действия.

6. В п.6.2, устанавливающем порядок выдачи копии устава ТОО, предусмотренные

6.1 пп. «а», «ж» п. 3 Методики: отсутствие срока исполнения установленной обязанности выдать уполномоченному лицу копию устава, что является также неполнотой административных процедур;

6.2 пп. «б» п. 4 Методики:

6.2.1 неопределённость сроков реализации установленного права;

6.2.2 отсутствует четкая регламентации оформления полномочий лица, которое обращается за предоставлением копии устава. Из п. 6.2 следует, что Заявитель – лицо, уполномоченное

собранием жителей ТОС или в силу законодательства. Но в норме и в Порядке в целом не приведены обязательные требования к содержанию протокола учредительного собрания, не указано решение о Заявителе и содержание всех его правомочий, в том числе право на получение копии устава ТОС.

7. В п.6.3, устанавливающем порядок исключения ТОС из Реестра, предусмотренные

7.1 пп. «а» п. 3 Методики:

7.1.1 точно дата прекращения деятельности ТОС в Порядке не определена, что является неопределенностью сроков, условий и оснований принятия решения о внесении в Реестр записи об исключении ТОС из Реестра. Из п.6.3 следует, что прекращение деятельности ТОС предшествует исключению ТОС из Реестра и определяется с момента принятия соответствующего решения уполномоченным органом ТОС. Однако, согласно п. 6.3.3, датой прекращения деятельности ТОС является исключение ТОС из Реестра. Между прекращением деятельности ТОС и исключением ТОС из Реестра может пройти до 5 дней плюс неустановленный срок на рассмотрение заявления о прекращении деятельности ТОС и принятие решения об исключении ТОС из Реестра;

7.1.2 отсутствует срок исполнения обязанности внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра, что является неопределенностью срока исполнения обязанности Управления внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра, даже если бы дата прекращения деятельности ТОС была определена;

7.2 пп. «б» п. 3 Методики: в связи с вышеуказанным дефектом существует диспозитивное установление Управлением возможности внести в Реестр запись об исключении ТОС из Реестра. Предписания, адресованные Управлению, по методу правового регулирования однозначно определить нельзя;

7.3 пп. «в» п. 3 Методики: в связи с вышеуказанными неопределенностями существует возможность необоснованного установления исключений из общего порядка реализации права на исключение ТОС из Реестра по усмотрению должностных лиц Управления;

7.4 пп. «г» п. 3 Методики: бланкетное изложение в п.6.3.1 требований к документам, которые должен представить Заявитель для реализации права на исключение ТОС из Реестра;

7.5 пп. «д», «е» п. 3 Методики: возложение на конкретное лицо обязанности совершить действия по исключению ТОС из Реестра при отсутствии согласия лица на дополнительные обязанности является противоречащим ч.3 ст.55 Конституции РФ ограничением прав и свобод не федеральным законом, а нормативным правовым актом органа местного самоуправления, т.е. нарушением компетенции органов местного самоуправления и установлением общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

7.6 пп. «ж» п. 3 Методики: выводы п.7.1, а также отсутствие ясных положений о последствиях того, что ТОС не определит Заявителя для возложения на него и ТОС устанавливаемой обязанности, является отсутствием порядка совершения Управлением действий по исключению ТОС из Реестра;

7.7 пп. «и» п. 3 Методики: формулировка п.6.3 создает внутренние противоречия между нормами, адресованными Управлению и ТОС вопреки их действительным интересам. Реальный интерес ТОС быть исключенным из Реестра при прекращении своей деятельности, чтобы не сохранять публичные обязанности, чему должна быть делегирована обязанность, но не право Управления. Содержанием п.6.3 устанавливается обязанность для ТОС, замещающая его право. При существующем содержании норм Управление имеет возможность произвольно определять условия и сроки своих действий по исключению ТОС из Реестра;

7.8 пп. «а» п. 4 Методики:

7.8.1 обременение ТОС обязанностью представления документов по своей самоуправленческой деятельности и оформлением полномочий Заявителя для возложения на конкретное лицо обязанности совершения действий по исключению ТОС из Реестра является установлением обременительных требований к ТОС для реализации права на прекращение деятельности ТОС и к лицам, которые должны стать Заявителями;

7.8.2 из формулировки п.6.3 следует, что если в течение 5 дней с момента принятия соответствующего решения уполномоченным органом ТОС Заявитель не представляет пакет документов для исключения ТОС из Реестра, то ТОС утрачивает право на исключение из Реестра. Такой срок для подготовки документов является трудновыполнимым требованием для совершения действий, необходимых для реализации права;

7.9 пп. «б» п. 4 Методики: отсутствие четкой регламентации сроков, условий и оснований реализации права на исключения ТОС из Реестра.

8. В п.6.4, устанавливающем ответственность ТОС за соответствие устава ТОС действующему законодательству, полноту представленных документов, прилагаемых к уставу ТОС, соответствие документов требованиям, установленным Порядком, предусмотренные

8.1 пп. «а» п. 3 Методики: императивное предписание, адресованное Заявителю, создает неопределенность условий и оснований решения по регистрации устава ТОС и тем самым широту дискреционных полномочий Управлению при осуществлении действий, предусмотренных п. 3.1, 3.2, 3.4;

8.2 пп. «б» п. 3 Методики: диспозитивное установление для Управления возможности зарегистрировать устав, исходя из презумпции соответствия устава действующему законодательству и полноты представленных документов, следующей из п.6.4, и совершить действия, предписанные п.3.1, по проверке документов и при установлении их несоответствия действующему законодательству отказать в регистрации Устава (абз.4 п.3.4);

8.3 пп. «и» п. 3 Методики: противоречия между нормой, устанавливающей обязанность Управления по проведению экспертизы представленных документов (п.3.1), и п.6.4, в котором установлена ответственность за неисполнение этой обязанности на управомоченного требовать исполнения этой обязанности субъекта – ТОС;

8.4 пп. «а» п. 4 Методики: отмеченная рассогласованность обязанности и ответственности за ее неисполнение устанавливает неопределенные требования к ТОС.

9. В абзаце первом п.6.5, устанавливающем право ТОС являться юридическим лицом в организационно-правовой форме некоммерческой организации, предусмотренный пп. «д» п. 3 Методики: дублирование положений ГК РФ является нарушением компетенции органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов.

10. В абзаце втором п.6.5, устанавливающем обязанность председателя ТОС представлять в Управление свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации, предусмотренные

10.1 пп. «д», «е» п. 3 Методики: возложение на ТОС (его председателя) обязанности в гражданско-правовых и налоговых отношениях, регулируемых федеральным законом, является нарушением компетенции органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов путем установления общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона. Притом что права и свободы, согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ, могут быть ограничены только федеральным законом;

10.2 пп. «а» п. 4 Методики: установление не предусмотренных федеральным законом обязанностей для реализации права приобретения ТОС статуса юридического лица является установлением обременительных требований к ТОС.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается:

1. Исключить п.2.1 либо увеличить срок (до 7 дней), предусмотренный в п.2.1, при обосновании его необходимости (социальной адекватности) для принятия и регистрации устава ТОС. В последнем случае слова «со дня принятия» заменить словами «после дня вступления в силу».

2. Дополнить абз.5 п. 2.2 после слов «повестки дня,» словами «выбора лица, уполномоченного собранием представлять и получать документы для регистрации устава ТОС и для внесения в него изменений,».

3. Заменить в п.2.5 слова «специалист, осуществляющий прием документов» словом «Управление».

4. Дополнить Порядок пунктом о задачах, содержании и порядке проведения экспертизы либо заменить в п.3.1 слова «проводит экспертизу представленных документов» словами «проверяет их».

5. Заменить в п.3.2 слова «20 дней после дня вступления в силу решения Пермской городской Думы об установлении границ территории, на которой осуществляется ТОС» словами «13 дней после дня представления документов для регистрации устава ТОС» либо иного количества дней.

6. Исключить п.3.4.

7. Дополнить абзац 1 п.4.2 после слов «о получении документов» словами «,предусмотренных п.2.4 настоящего Порядка» либо заменить слова «в расписках» словами «в расписках Заявителя».

8. Дополнить абзац 2 п.4.2 после слов «направляется Заявителю» словами «не позднее 3 рабочих дней» либо указанием другого количества дней.

9. Изложить раздел V в следующей редакции:

«5.1 Управление обязано вести Реестр по форме, установленной Решением Пермской городской Думы.

5.2. Реестр является учетным документом, содержащим сведения о зарегистрированных уставах ТОС.

5.3. Управление обязано:

5.3.1 присвоить зарегистрированному уставу ТОС номер в Реестре;

5.3.2 осуществлять регистрационные записи в Реестре в нумерологическом порядке по количеству ТОС и не прерывать регистрационные записи наступлением нового календарного года;

5.3.3 проставлять в Реестре порядковый номер следующим образом: РУ/"порядковый номер".

5.3.4 проставлять на каждом экземпляре устава ТОС на титульном листе следующую запись:

«Зарегистрировано управлением по вопросам общественного самоуправления и межнациональным отношениям администрации города Перми. Регистрационная запись № _____. Дата регистрации "___" _____ 20__ г.».

5.3.5 вести папки, имеющие порядковый номер в соответствии с регистрационной записью, в которых хранятся уставы ТОС, а также представленные к ним документы».

10. Дополнить п.6.2 словами «и выдается в течение трех рабочих дней».

11. Изложить первый абзац п.6.3 в следующей редакции: «Управление обязано исключить ТОС из Реестра в течение 3 дней с момента получения пакета документов.» и далее по тексту.

12. Исключить п.6.4.

13. Исключить п.6.5.

Подписи экспертов.

Учебное издание

Поляков Сергей Борисович

**Антикоррупционная экспертиза
нормативных правовых актов и проектов
нормативных правовых актов:
технологические основы**

Учебное пособие

Редактор *Л. А. Богданова*
Корректор *Л. И. Семицветова*
Компьютерная верстка:
С. Б. Поляков, Ю. О. Ярушина

Подписано в печать 23.05.2017. Формат 60×84/16
Усл. печ. л. 9,53. Тираж 100 экз. Заказ ____

Издательский центр
Пермского государственного
национального исследовательского университета.
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Типография ПГНИУ.
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15