

## **ИНФОРМАЦИОННОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ОРГАНОВ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЗАКЛЮЧЕНИЙ К НИМ.**

**Данное информационное пособие подготовлено для правотворческих органов с целью совершенствования работы по подготовке юридических заключений к нормативным правовым актам, организации единого подхода при их разработке и принятии, оценке на предмет их соответствия законодательству, в связи с отсутствием правил и методики проведения правовой экспертизы, предусмотренных частью 2 статьи 30 Закона Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах».**

В современных условиях развития законодательства правотворческие функции, реализуемые органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, проявляются в новых качественно-количественных характеристиках. Динамика возникновения и изменения общественных отношений в самых различных сферах жизнедеятельности государства и общества требует не только своевременного правового регулирования на государственном и местном уровнях, но и должного соблюдения требований действующего законодательства, которые предъявляются к содержанию нормативных правовых актов правотворческих органов.

Такие требования можно выразить в нескольких основных позициях. Первая – обеспечение соответствия издаваемых нормативных правовых актов Конституции и законам Донецкой Народной Республики, а также соблюдение правил юридической техники. Вторая – исключение (недопущение) наличия коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (их проектах).

Соблюдение таких требований выступает неременным мерилom качества разрабатываемых и издаваемых нормативных правовых актов.

Согласно Порядку представления нормативных правовых актов на государственную регистрацию и проведения их государственной регистрации, утвержденному Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12.02.2016 № 1-15 (в редакции Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10.03.2017 № 3-62) (далее – Порядок представления НПА), органы юстиции проводят правовую экспертизу нормативных правовых актов, представленных на государственную регистрацию, при этом, правовая экспертиза нормативного правового акта осуществляется с целью установления наличия полномочий у

правотворческого органа на принятие такого нормативного правового акта, обеспечения соответствия нормативного правового акта Конституции и законодательству Донецкой Народной Республики, гарантии качества, обоснованности и своевременности принятия нормативного правового акта, выявления возможных положительных и отрицательных последствий введения его в действие.

Вместе с тем, согласно подпункту 3.7.7 пункта 3.7 Порядка представления НПА, для государственной регистрации правотворческим органом в орган юстиции, среди прочего, подается заверенная в установленном порядке копия заключения юридической службы правотворческого органа, содержащего выводы о соответствии проекта нормативного правового акта Конституции Донецкой Народной Республики, действующему законодательству Донецкой Народной Республики, полномочиях (компетенции) субъекта нормотворчества на принятие этого нормативного правового акта, отсутствии юридических коллизий и дублирования нормативных предписаний, содержащихся в одном нормативном правовом акте или в различных нормативных правовых актах, отсутствии в нормативном правовом акте положений, создающих условия для проявления коррупции, последствиях принятия нормативного правового акта.

Из вышеизложенного следует, что к юридическому заключению правотворческих органов предъявляются такие же требования, как и к заключению о проведении правовой экспертизы, которое готовится при проведении государственной регистрации нормативного правового акта в Министерстве юстиции Донецкой Народной Республики (далее – Министерство юстиции).

Таким образом, настоящее пособие разработано на основе опыта проведения правовой экспертизы сотрудниками Министерства юстиции.

Основные критерии отбора заключений, подлежащих анализу, состояли в выборке актуальных и информативных (показательных) примеров, иллюстрирующих недостатки результатов правотворческой деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

В контексте настоящего пособия результаты анализа позволили проиллюстрировать и в определенной степени классифицировать типичные ошибки несоблюдения юридической техники, которые допускаются при разработке нормативных правовых актов и нередко остаются в тексте после их издания. Описание и разбор этих ошибок представлен на конкретных примерах. В пособии приводятся примеры типичных нарушений

Конституции Донецкой Народной Республики (далее – Конституции) и законодательства в целом, а также коррупциогенных факторов, которые были выявлены в нормативных правовых актах, поступивших в Министерство юстиции.

---

## 1. ОБЩЕОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Для создания качественного нормативного правового акта требуется наиболее подробно спрогнозировать и оценить социальные, правовые, экономические, политические и иные последствия его принятия или отклонения. Значение экспертизы велико на стадии проектирования норм права.

Статья 30 Закона Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах» (далее по тексту – Закон) устанавливает, что для оценки качества проекта нормативного правового акта проводится экспертиза (правовая, финансово - экономическая, научно - техническая, антикоррупционная, лингвистическая и др.).

В соответствии со статьей 31 Закона проект нормативного правового акта подлежит обязательной правовой экспертизе.

Экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится для:

1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта нормативного правового акта, соблюдения в проекте нормативного правового акта закрепленных Конституцией прав и свобод человека и гражданина;

2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;

3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.

Экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется уполномоченными структурными подразделениями органов исполнительной власти, специалистами органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организациями, находящимися в ведении этих органов (ведомственная экспертиза), а также аккредитованными при уполномоченном республиканском органе исполнительной власти экспертными организациями из числа научных, образовательных и иных организаций соответствующего профиля, экспертами из числа ученых и специалистов (независимая экспертиза).

В соответствии с Порядком проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, представленных на государственную регистрацию в Министерство юстиции Донецкой Народной Республики, утвержденным приказом Министерства юстиции от 10.06.2016 № 523, зарегистрированным в Министерстве юстиции 14.06.2016 под регистрационным № 1351 (далее по тексту – Порядок проведения экспертизы), правовая экспертиза нормативного правового акта представляет собой исследование нормативного правового акта в целях определения его качества, соответствия законодательству и правилам юридической техники.

Таким образом, правовая экспертиза проекта нормативного правового акта и экспертиза акта, представленного на государственную регистрацию, ставит перед собой одни и те же цели и задачи, так как является видом исследования, в рамках которого анализируется конкретный нормативный правовой акт с учетом его принадлежности к правовой системе Донецкой Народной Республики.

Рассмотрим подробно цели и задачи правовой экспертизы.

Правовая экспертиза предполагает оценку нормативного правового акта с точки зрения соответствия его положений нормам Конституции, связи с общей системой действующего законодательства, обоснованности выбора формы акта, обеспеченности финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрениями, соблюдения правил юридической техники, соответствия современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики.

Основным предназначением правовой экспертизы является исследование возможности принятия нормативного правового акта, регулирующего определенную сферу общественных отношений. Вопрос о возможности принятия нормативного правового акта важен как одно из условий обеспечения правового характера государства. В нем можно выделить два аспекта: допустимость вмешательства в ту или иную область общественных отношений и правомерность самого регулирующего воздействия. Другая, не менее важная, цель проведения правовой экспертизы - выявление в ходе правового анализа нормотворческих ошибок.

В специальной литературе нормотворческая ошибка рассматривается как разновидность правовой ошибки (обусловленный неправильным и непреднамеренным деянием негативный результат, препятствующий реализации субъективных прав и охраняемых законом интересов и требующий юридического разбирательства). Правовая ошибка (в том числе и нормотворческая) отражает противоречивость и неполноту процессов взаимодействия социально-экономических и правовых факторов, а также

имеющиеся в обществе противоречия между правом и окружающей реальностью.

Нормотворческая ошибка в каждом случае связана с противоречием, несоответствием «буквы закона» его «духу», сущности, предназначению. Поэтому невозможно выявить ошибку правотворческого органа без фундаментальных знаний о сущности правовых предписаний.

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

Предварительный анализ проведенных Министерством юстиции правовых экспертиз позволяет отметить ряд положений, которые выступают обоснованием актуальности предлагаемого пособия.

Из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что юридические службы правотворческих органов нередко, работая с проектами нормативных правовых актов при подготовке юридических заключений к ним, относятся к такой работе формально. Часто не оценивают своевременность издания акта, не учитывают положений уже изданных и вступивших силу нормативных правовых актов, а также не рассматривают действующие нормативные правовые акты по вопросу, относящемуся к сфере правового регулирования принимаемого нормативного правового акта.

Также, результаты анализа позволили определить типичные ошибки, выявляемые в процессе проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, а также ошибки, в общем плане представляющие как неточность, неправильность либо ложность правовой нормы, которые влекут неблагоприятные социальные и правовые последствия.

Первую группу представляют ошибки концептуального плана, которые выражены в несогласованности нормативного правового акта с нормами и тенденциями развития законодательства Донецкой Народной Республики, а также с концепциями и основными направлениями развития регулируемой сферы.

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

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

несоответствию Конституции и законодательству Донецкой Народной Республики;

конкуренции положений принятого нормативного правового акта с ранее изданными нормативными правовыми актами.

Данные нарушения во многом связаны с частыми изменениями и дополнениями, вносимыми в законодательство, коллизиями правовых норм законодательства.

Лингвистические ошибки (стилистические, орфографические, синтаксические), которые встречаются в текстах нормативных правовых актов, относятся к несоблюдению правил русского языка. К данному виду ошибок следует отнести:

смешение стилей языка (использование наряду с официально-деловым публицистического, научного);

применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты;

отступления от унифицированных положений, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и юридических конструкций.

Технико-оформительские ошибки представляют собой:

неверное оформление реквизитов нормативного правового акта;

отсутствие (или наличие некорректных) ссылок на другие нормативные правовые акты;

громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав;

неверная рубрикация составных частей нормативного правового акта;

отсутствие (наличие неверной) нумерации.

Наличие вышеперечисленных нарушений обусловлено рядом причин:

поточный режим подготовки и издания нормативных правовых актов, что, как следствие, снижает возможности для их детальной юридической оценки, которая приобретает формальный характер;

низкий уровень ресурсного обеспечения, в том числе дефицит кадров, осуществляющих правовое обеспечение деятельности правотворческих органов, отсутствие информационно-справочных правовых систем на местах.

Вместе с тем, правовой анализ должен играть важную роль в совершенствовании нормативных правовых актов.

С целью обеспечения единства правового пространства в правотворческих органах и как следствие повышения эффективности законодательства необходимо:

- регулярное отслеживание изменений нормативных правовых актов;
- составление планов проведения пересмотра нормативных правовых актов, их исполнение и своевременная корректировка;
- по результатам мониторинга законодательства информирование о наличии в законодательстве правовых пробелов.

Таким образом, важным направлением совершенствования эффективности законодательства можно рассматривать развитие потенциала экспертного исследования для целей совершенствования нормотворчества и повышения эффективности законодательства. В отношении уже действующих нормативных правовых актов экспертиза выступает в роли своего рода контроля.

С этой целью, Министерством юстиции разработан Порядок отмены государственной регистрации нормативных правовых актов в органах юстиции Донецкой Народной Республики, утвержденный приказом Министерства юстиции от 11.01.2019 года № 6, зарегистрированным в Министерстве юстиции 17.01.2019 года под регистрационным № 2958 (далее по тексту – Порядок отмены), который определяет процедуру проведения повторной правовой экспертизы и основания для отмены государственной регистрации, а именно:

- 1) при получении органом юстиции копии судебного решения, заверенной в установленном законодательством Донецкой Народной Республики порядке;
- 2) при получении органом юстиции акта прокурорского реагирования, содержащего прямые указания на необходимость отмены государственной регистрации нормативного правового акта;
- 3) по результатам осуществления органом юстиции мероприятий контроля соблюдения законодательства в сфере государственной регистрации;
- 4) при выявлении органом юстиции нарушений законодательства в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов, допущенных при проведении государственной регистрации нормативного правового акта;
- 5) при выявлении органом юстиции обстоятельств, не учтенных при подготовке заключения о проведении правовой экспертизы и заключения о признании нормативного правового акта подлежащим государственной регистрации;

б) в иных случаях, предусмотренных законодательством Донецкой Народной Республики.

Кроме того, приказом Министерства юстиции от 06.06.2018 № 285 утвержден Порядок пересмотра нормативных правовых актов правотворческих органов, акты которых подлежат представлению на государственную регистрацию в Министерство юстиции Донецкой Народной Республики (далее по тексту – Порядок пересмотра), в соответствии с которым, при пересмотре актов учитывается то, что акты должны разрабатываться с учетом изменений, которые вносились в действующее законодательство; учитывается необходимость отмены тех актов или отдельных их частей, которые дублируют друг друга, содержат пробелы, противоречия и иные недостатки нормативных правовых актов; определяются акты, которые уже фактически устарели и потеряли актуальное значение. В ходе пересмотра могут быть выявлены акты, в государственной регистрации которых было отказано и которые не отменены в установленном порядке либо не отменены после возврата без государственной регистрации для доработки и не представлены на государственную регистрацию повторно.

Таким образом, правотворческим органам необходимо вырабатывать комплексный подход к изданию нормативных правовых актов, разрабатывать свои методы мониторинга изданных актов, особое внимание обращать на изменения в действующем законодательстве, проявлять законотворческую инициативу во избежание заполнения законодательных пробелов при помощи подзаконных актов.

## 2. ПРОВЕРКА СООТВЕТСТВИЯ ИЗДАВАЕМОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

### 2.1. Проверка соответствия издаваемых нормативных правовых актов законодательству

Правовая экспертиза нормативного правового акта правотворческого органа начинается с определения предмета его правового регулирования. Предмет правового регулирования нормативного правового акта необходимо определять через его соответствие сфере ведения субъекта правотворчества.

Далее следует оценка состояния нормативного регулирования – это перечень актов законодательства Донецкой Народной Республики (включая Конституцию), на соответствие которым рассматривался акт.

Необходимым при проведении правовой экспертизы является оценка компетенции органа, издавшего акт, на его принятие. Необходимо отметить, что в соответствии с частью 6 статьи 50 Закона Донецкой Народной Республики «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики», перечень функций и полномочий республиканского органа исполнительной власти Донецкой Народной Республики, обеспечивающих выполнение возложенных на него задач, предусмотренных законами Донецкой Народной Республики и указами Главы Донецкой Народной Республики, устанавливается в положении о республиканском органе исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

Самый важный этап проведения правовой экспертизы – оценка содержащихся в нормативном правовом акте норм на предмет соответствия нормам Конституции и законодательству в целом. На данной стадии сопоставляют нормативные правовые акты различной юридической силы, выявляют противоречия и расхождения между ними.

По результатам правовой экспертизы нормативных правовых актов на соответствие законодательству Донецкой Народной Республики могут быть выявлены следующие несоответствия:

1. Принятие органами исполнительной власти Донецкой Народной Республики нормативных правовых актов по предмету ведения высшего исполнительного органа исполнительной власти Донецкой Народной Республики (к примеру: если бы одним из правотворческих органов был бы принят нормативный правовой акт, который определял план мероприятий по предотвращению и противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, то полномочия такого органа были бы превышены, так как Правительство Донецкой Народной Республики осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью. Таким образом, принятие подобного нормативного правового акта относилось бы только к компетенции Правительства Донецкой Народной Республики).

2. Принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления (к примеру: орган исполнительной власти наделен полномочиями по нормативному правовому регулированию в какой-то определенной сфере, при этом принятие решений в этой же сфере только местного значения осуществляется органами местного самоуправления и

должностными лицами местного самоуправления принимаются соответствующие нормативные правовые акты).

3. Принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов, изменяющих установленные законами основания, условия, последовательность или порядок действий участников правоотношений. Этому несоответствию необходимо уделить особое внимание. Нормативный правовой акт, как одна из общепризнанных форм права, предназначен для регулирования общественных отношений. Отсюда возникают требования к нему как к соответствующей содержанию права форме, позволяющей выразить его сущность. Таким образом, необходимо осуществлять оценку нормативных правовых актов с точки зрения определения как обеспечения качества права, единства содержания норм права, так и формы их выражения в нормативном правовом акте. Так, к примеру, если бы правотворческим органом был издан нормативный правовой акт, предусматривающий использование при подаче документов только бумажных носителей, а в Законе Донецкой Народной Республики, во исполнение которого издавался бы такой акт, была установлена возможность подачи документов не только на бумажном носителе, но и на электронном, такой акт был бы признан не соответствующим действующему законодательству Донецкой Народной Республики.

4. Принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов, включающих положения, которые противоречат Конституции и законодательству, либо ограничивают гарантированные Конституцией и законами Донецкой Народной Республики права и свободы граждан. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти и местного самоуправления являются важнейшей составной частью системы законодательства Донецкой Народной Республики. Этим органам предоставлены полномочия по утверждению нормативных правовых актов, которые затрагивают социально-экономические, политические, личные и другие права, свободы и законные интересы граждан, провозглашенные и гарантированные Конституцией и законами Донецкой Народной Республики, а также, устанавливают новый или изменяют, дополняют или отменяют существующий организационно-правовой механизм их реализации; являются обязательными для всех органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, не входящих в сферу управления органа, издавшего нормативный правовой акт.

Главное конституционное требование заключается в том, чтобы все нормативные правовые акты, в том числе нормативные правовые акты

органов местного самоуправления, принимаемые в Донецкой Народной Республике, не противоречили Конституции и законам.

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

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность Донецкой Народной Республики, ее органов исполнительной власти и должностных лиц (статья 3 Конституции).

Таким образом, регулирование и защита прав и свобод человека предполагает не только право, но и обязанность правотворческих органов на основе Конституции, с учетом общепризнанных принципов и норм права определить нормативные правовые основы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые, хотя и являются в силу Конституции непосредственно действующими, требуют в своей основе определенного нормами права порядка правопользования. Вместе с тем, правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина может осуществляться не только законом, но и иными нормативными правовыми актами в порядке, предусмотренном Конституцией.

## **2.2. Нарушение правил юридической техники и лингвистического обеспечения издаваемых нормативных правовых актов.**

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

Целями юридической техники являются:

- структурирование правового материала;
- рационализация юридической деятельности;
- совершенствование языка правовых актов, чтобы они были более понятными, точными и грамотными;

- достижение унификации с использованием всего инструментария юридической техники (средств, правил, приемов).

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

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

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

Текст нормативного правового акта должен быть внутренне непротиворечивым и в целом соответствовать действующему законодательству.

Зачастую экспертиза нормативного правового акта сопровождается лингвистической экспертизой. Задача лингвистической экспертизы заключается в проверке соблюдения правил юридической техники в изложении правового материала. Как отмечается в специальной литературе, «лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия предоставленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов».

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

В ходе проведенного в рамках подготовки пособия анализа удалось установить типичные ошибки, связанные с лингвистическим обеспечением нормотворческой деятельности правотворческих органов.

Результаты анализа позволяют выделить (классифицировать) пять крупных групп типичных ошибок, свидетельствующих о нарушениях юридической техники, допущенных при подготовке нормативных правовых актов, которые выявлены на стадии проведения правовой экспертизы

нормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления.

### ***Юридико-идеологические (ошибки концептуального плана)***

Юридико-идеологические ошибки находят свое выражение в следующем:

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

Можно сказать, что возникновению юридико-идеологических ошибок способствуют: недостаточность унификации и кодификации законодательства, отсутствие согласованности нормотворческой политики, взаимодействия юридических служб органов исполнительной власти.

### ***Юридико-компетенционные ошибки полномочий по принятию (изданию) нормативного правового акта***

Квалифицируемые юридико-компетенционные ошибки можно представить в положениях нормативных правовых актов, образующих:

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

Рассматриваемая категория ошибки получает свое проявление в: возможности необоснованного применения исключений из общих правил; наличии дублирующих полномочий органов исполнительной власти или органов местного самоуправления; принятии нормативного правового акта за

пределами компетенции органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

### ***Юридико-содержательные ошибки нормативных правовых предписаний и других составных частей текста нормативного правового акта***

Квалифицируемые юридико-содержательные ошибки можно представить в положениях нормативных правовых актов, образующих:

- конкуренцию нормативного правового акта с ранее изданными нормативными правовыми актами по данному предмету регулирования, обладающими аналогичной юридической силой;

- нарушение логического построения нормативного правового акта, непоследовательность и незавершенность изложения нормативного материала (наличие внутренних противоречий между его разделами, главами и пунктами);

- неполноту нормативных предписаний нормативного правового акта, в результате которой остаются правовые пробелы;

- дублирование норм нормативного правового акта с правовыми нормами, содержащимися в ранее изданных нормативных правовых актах, а равно внутреннее дублирование;

- наличие большого числа бланкетных и отсылочных норм, затрудняющих целостное восприятие предмета, целей и способов правового регулирования;

- нормативные излишества (излишняя детализация и конкретизация нормативного правового регулирования, установление многочисленных неоправданных правил, необоснованное сужение правового усмотрения субъектов правоприменения);

- избирательность норм нормативного правового акта в пользу определенных органов и подразделений («правовые предпочтения»);

- несоответствие вносимых изменений текстам изменяемых нормативных правовых актов.

Данные нарушения во многом связаны с частыми изменениями и дополнениями в законодательстве, коллизиями правовых норм законодательства.

### ***Юридико-лингвистические ошибки (погрешности стиля и языка нормативных правовых предписаний)***

Квалифицируемые юридико-лингвистические ошибки можно представить в положениях нормативных правовых актов, в которых отмечаются:

- смешение стилей языка в тексте нормативного правового акта (использование наряду с официально-деловым языком литературного, научного и т.п.);
- применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты;
- отступление от унифицированных положений, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и конкретных юридических конструкций;
- использование конструкций, не выражающих государственную волю в явном виде (вместо конструкций «субъект обязан», «субъект должен» используются такие, как «субъект делает», «субъект выполняет»);
- использование словосочетаний, правовое содержание которых неопределенно (например, «повышенное внимание»);
- неправильное употребление синонимов (часто не делается, например, различий между «договором» и «контрактом»);
- неправильное написание наименований государственных органов;
- использование тавтологических выражений («следует отметить следующие особенности документов»);
- употребление оборотов, содержащих лишние слова, многословие («совместное сотрудничество», «временная отсрочка» и т.д.);
- применение оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа «разумный», «добросовестный», «качественно», «полезный»;
- использование неустановленных сокращений и аббревиатур.

### ***Юридико-технические ошибки оформления нормативного правового акта.***

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

- неправильность расположения реквизитов;
- неверное оформление сносок и примечаний, а также их неправильное применение;
- отсутствие или неправильное указание срока официального опубликования нормативных правовых актов;
- громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав;

- расхождение между названиями документов, указанными в основной (приказной) части нормативного правового акта, и их названиями, указанными в приложении;
- использование неверных наименований документов, на которые даются ссылки в тексте нормативного правового акта;
- неправильное написание дат.

### 3. ВЫЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ И ИЛЛЮСТРАЦИЯ ИХ КОНКРЕТНЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ.

В соответствии с Законом Донецкой Народной Республики «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» одним из основных критериев оценки нормативного правового акта является наличие в нем коррупциогенных факторов.

Основным назначением представленных ниже рекомендаций и конкретных примеров, является совершенствование практики, приобретение новых знаний, умений и навыков выявления и устранения выявленных коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (их проектах).

Важнейший элемент выявления коррупциогенных факторов зависит от точного определения объекта – положения нормативного правового акта (его проекта), в котором содержится коррупциогенный фактор. Имеющееся формально-юридическое определение такого объекта является собирательным, поскольку соединяет в себе содержательное определение двух квалифицирующих групп недостатков нормотворческой деятельности:

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

При видимом различии квалификации указанных групп факторов общим для них является содержание, которое позволяет определять их в качестве коррупциогенных. Такое содержание составляют не просто положения нормативных правовых актов (их проектов), которые обнаруживают в себе элемент, отражающий недостатки, в соответствии с определенными группами. При таком подходе эксперт может легко обнаружить, но не всегда точно обосновать наличие/отсутствие

коррупциогенного фактора. Для того чтобы исключить такие риски при определении коррупциогенности того или иного положения нормативного правового акта нужно исходить из способности этого положения создавать благоприятные причины для возникновения конкретных коррупционных проявлений, а также способствовать им, обуславливать их.

Согласно Порядку проведения экспертизы, при проведении правовой экспертизы осуществляется выявление следующих коррупциогенных факторов:

1) нечеткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов исполнительной власти и местного самоуправления, лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, следствием чего может быть неоправданное установление или чрезмерное расширение дискреционных полномочий, создание условий для возникновения конфликта интересов и возможностей для злоупотребления предоставленными им полномочиями;

2) создание для получателей административных услуг (физических и юридических лиц) избыточных обременений, которые препятствуют реализации их субъективных прав и законных интересов, создавая тем самым условия для совершения коррупционных действий и возникновения коррупционных отношений;

3) отсутствие или нечеткость определения в нормативном правовом акте административных процедур;

4) отсутствие или нечеткость определения конкурсных (тендерных) процедур.

Принимая за основу определение коррупциогенных факторов, предлагается таким же образом осуществить их последующее рассмотрение.

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

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

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

Примеры.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«Рекомендуемый срок для принятия лицензионной комиссией решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии – 10 (десять) рабочих дней со дня получения соответствующего заявления».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** использование слова «рекомендуемый» при определении срока совершения административного действия свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, заключающегося в широте дискреционных полномочий, а именно, отсутствие или неопределенность сроков принятия решения. **Рекомендуемая редакция нормы:** *«Лицензионная комиссия принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии в течение 10 (десяти) рабочих дней со дня получения соответствующего заявления».*

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«Ежемесячная денежная выплата перечисляется получателям в месяце, следующем за истекшим месяцем».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** норма содержит неопределенность установления сроков действия, что свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов, заключающихся в широте дискреционных полномочий и выборочном изменении объема прав. **Рекомендуемая редакция нормы:** *«Ежемесячная денежная выплата перечисляется получателям ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем».*

Рассматриваемый коррупциогенный фактор занимает первое место по выявляемости в нормативных правовых актах. Следует помнить, что наличие данного фактора создает условия для правоприменителя на злоупотребление правом.

Вместе с тем, необходимо отметить, что публично-властная деятельность государственных служащих предполагает наличие определенной свободы усмотрения должностных лиц в рамках возложенных полномочий, чем обеспечивается необходимый объем самостоятельности при принятии тех или иных решений. При этом объем усмотрения должностного лица не может быть безграничным, и потому его необходимо минимизировать.

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

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

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

Примеры.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«п. 5. Министерством может быть отказано творческим союзам в приеме материалов в случае невыполнения условий, изложенных в пунктах 6 и 10 настоящего Положения».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Приведенная норма предоставляет право выбора «может быть отказано» или «может не быть отказано», что свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, заключающегося в предоставлении возможности совершения (не совершения) должностным лицом определенных действий. **Рекомендуемая редакция нормы:** *«п. 5. Министерство отказывает творческим союзам в приеме материалов в случае невыполнения условий, изложенных в пунктах 6 и 10 настоящего Положения».*

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«4.10. Министерство может перенести окончательную дату приема Заявок на 10 дней».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Приведенная норма предоставляет право выбора «может перенести», что свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, заключающегося в предоставлении возможности совершения (не совершения) должностным лицом определенных действий. Необходимо привести перечень оснований для переноса даты приема Заявок. **Рекомендуемая редакция нормы:** *«4.10. Министерство переносит дату приема Заявок на 10 дней в следующих случаях» (ниже приводится перечень оснований).*

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

Данный коррупциогенный фактор может быть обнаружен в правовой норме наряду с другими коррупциогенными факторами, например, широтой дискреционных полномочий – отсутствием или неопределенностью сроков, условий или оснований принятия решения, наличием дублирующих полномочий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), а также злоупотреблением правом заявителя органами исполнительной власти, органами местного самоуправления (их должностными лицами). Помимо этого, рассматриваемый коррупциогенный фактор автоматически порождает проявление иного фактора – «определение компетенции по формуле «вправе»». Свойства взаимосвязи указанных двух факторов позволяют

оценивать их по отношению друг к другу в позиции факторов – спутников. В связи с этим рекомендуется в подготавливаемом заключении определять их парное содержание. Такой прием предоставляет возможность усиливать аргументацию оценочных положений коррупционности нормы. Кроме того, анализ и оценка отраслевого законодательства на коррупционность (например, административного) позволяет обнаружить, что недостатки нормотворчества, выраженные в этом факторе, нередко имеют типовые характеристики. Убеждают в этом повторяющиеся приемы или одинаковые модели изложения норм в проектируемых или действующих нормативных правовых актах. Так, например, рассматриваемый коррупционный фактор получает достаточно простое выражение в обособленных оборотах «как правило», «в исключительных случаях», «за исключением», «в отдельных случаях», или же «при условии ..., допускается».

Пример.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупционный фактор:** *«Пункт 3.6 – Размер материальной помощи в случаях, указанных в пункте 3.5 настоящего Порядка, определяется до трех окладов денежного содержания. В исключительных случаях гражданскому служащему может выплачиваться материальная помощь в размерах, превышающих установленные пределы.»*

**Обоснование коррупционности нормы:** В пункте 3.6 Порядка предусмотрено, что в исключительных случаях гражданскому служащему может выплачиваться материальная помощь в размерах, превышающих установленные пределы. При этом перечень указанных исключительных случаев в Порядке отсутствует. Коррупционный фактор выражен в возможности варьирования права принятия решения уполномоченным органом (должностным лицом) по субъективному усмотрению в отношении определенных кандидатов, что может повлечь за собой нарушение их прав. Так, возможность применения исключений из общего правила без уточнения перечня соответствующих исключительных случаев ставит кандидатов в неравные условия, поскольку, руководствуясь нормой пункта 3.6 Порядка, уполномоченный орган (должностное лицо) вправе заинтересованному лицу увеличить размер материальной помощи по своему желанию.

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

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

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

Нередко само наименование изданного акта выступает свидетельством о его принятии за пределами компетенции.

Выявление коррупциогенного фактора «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции», означает нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Под компетенцией понимается круг вопросов, в пределах которых государственные органы и органы местного самоуправления реализуют свои функции, наделяются правами и обязанностями (полномочиями).

Правотворческая деятельность должна осуществляться в пределах компетенции, т.е. правотворческий орган не вправе выходить за рамки вопросов сферы правоотношений, которые определены в законе, подзаконном акте, уставе и проч.

Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции» означает, что вопросы, урегулированные в таком акте, должны регулироваться нормативным правовым актом более высокой юридической силы или подзаконными актами других органов.

Ниже приведен пример нормативного правового акта, в котором был бы обнаружен коррупциогенный фактор – «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции».

Пример.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** «1. Утвердить перечни должностей государственной гражданской службы в Министерстве».

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Приведенная норма п. 1 содержит некорректную формулировку, что свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, заключающегося в превышении правотворческим органом своих полномочий. В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона Донецкой Народной Республики «О системе государственной службы Донецкой Народной Республики» перечни должностей государственной гражданской службы утверждаются Главой Донецкой Народной Республики. Таким образом, рассматриваемый приказ был бы принят вне пределов компетенции органа исполнительной власти.

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

Данный фактор является типичным недостатком законодательства.

Возникновение этого и других однородных недостатков нормотворчества, также получающих определение в качестве коррупциогенных факторов («чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества», «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»), имеет определенные причины возникновения.

Нередко законодатель допускает пробельность, выраженную в неполноте или отсутствии правового регулирования определенного спектра общественных отношений. При этом потребность в таком регулировании становится настолько актуальной для целей правоприменения, что субъекты, обладающие законотворческой инициативой, издают подзаконные нормативные правовые акты, устраняющие законодательную пробельность в регулировании, в нарушение компетенции.

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

Само по себе принятие подзаконного акта органом исполнительной власти Донецкой Народной Республики с целью заполнения законодательных пробелов не означает причинения вреда общественным интересам. Принятие подзаконного акта в отсутствие соответствующего

закона (делегации полномочий его принятия) может на некоторое время разрешить острые социальные конфликты и противоречия, урегулировав тот круг общественных отношений, которые остались за рамками закона.

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

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

Данный коррупциогенный фактор, особенно в тех случаях, когда он получает выражение в неполноте административных процедур, нередко остается упущенным из внимания, несмотря на его несложное определение. Коррупциогенность положения нормативного правового акта образует отсутствие или неполнота установленного порядка совершения отдельных и определенных действий (например, в ходе исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги), имеющих конечный результат. Суть заключается в нормативном установлении последовательности, порядка совершения определенных действий, в рамках которых принимаются решения, рассматриваются обращения граждан и организаций, осуществляется контроль за их исполнением.

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

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

Между тем, излишняя регламентация административных процедур способна породить обратный эффект – появление коррупциогенного фактора, но иного значения, например, нормативных коллизий или установление дополнительных обременений.

Важно обращать внимание на то, чтобы административные процедуры содержались в основном нормативном правовом акте, а не регулировались дополнительными актами. Поскольку административные процедуры образуют неотъемлемое содержание правового регулирования общественных отношений, нередко подвергающихся изменению, то нормативные правовые акты, в которых данные процедуры определяются, по возможности, следует подвергать периодической оценке на коррупциогенность.

Примеры.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«Отбор проектов осуществляется на конкурсной основе и включает в себя не менее двух этапов. На первом этапе проводится общая оценка перспективности проекта на основе заявленных материалов на предмет соответствия следующим критериям: (перечислены критерии).*

*По итогам первого этапа составляется список проектов, допускаемых ко второму этапу отбора».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** приведенный пример содержит коррупциогенный фактор, а именно: отсутствие сроков административных процедур.

**Рекомендуемая редакция нормы:** *«Отбор проектов осуществляется на конкурсной основе и включает в себя не менее двух этапов. На первом этапе проводится общая оценка перспективности проекта на основе заявленных материалов на предмет соответствия следующим критериям: (перечислены критерии).*

*Срок проведения первого этапа отбора проектов составляет 7 рабочих дней.*

*О результатах первого этапа отбора проектов претенденты на получение заявленного статуса оповещаются по электронной почте в 3-дневный срок, исчисляемый в рабочих днях, со дня завершения первого этапа отбора проектов».*

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«Пункт 5.4 Жалоба подается и рассматривается в соответствии с нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Отсылочная норма на нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики в пункте 5.4. не регулирует в полной мере правоотношения, связанные с порядком подачи и рассмотрения жалобы, составляет коррупциогенный фактор, а именно: отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка

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

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

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

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

Ниже приводится примерное содержание такого фактора в нормативном правовом акте.

Пример.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«7.3.3. Заинтересованные лица самостоятельно отслеживают возможные изменения, внесенные в извещение и в документацию об аукционе, размещенные на официальном сайте. Организатор аукциона не несет ответственности в случае, если заинтересованное лицо не ознакомилось с изменениями, внесенными в извещение и документацию об аукционе, размещенными и опубликованными надлежащим образом».*

*«8.3. Заявитель, подавший заявку на участие в аукционе, не вправе изменить заявку на участие в аукционе».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Установленные процедуры аукциона нарушают принцип допуска к нему со стороны заявителей, создают условия невозможности участия в нем, ограничивают возможности добросовестной конкуренции. В отмечаемом положении выражены признаки коррупциогенного фактора, которые создают предпосылки завуалированному отказу от конкурсных процедур и закреплению административного порядка предоставления права (блага).

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

Под нормативными коллизиями понимаются разногласия, расхождения или противоречия между отдельными положениями нормативного правового акта или с другими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения указанных норм.

Специалисты в области теории права выделяют виды коллизионных норм: содержательные, пространственные, иерархические. Наличие нормативных коллизий создает благоприятные условия для произвольного выбора нормы, подлежащей применению в конкретном случае, что способствует коррупционным проявлениям. Наличие коллизионных норм создает возможность для применения той нормы, которая наиболее выгодна для ее использования в целях истребования преимуществ правоприменителю; дает возможность правоприменителю толковать их по своему усмотрению, что может привести к проявлению иных коррупциогенных факторов – «широта дискреционных полномочий», «выборочное изменение объема прав», «определение компетенции по формуле «вправе»».

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

Пример.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** «2.6.1. Документами, необходимыми для предоставления государственной услуги заявителю являются: (перечень документов).

2.7.1. Основанием для отказа в приеме документов и возврата документов, представленных заявителем, его представителем для предоставления государственной услуги является:

1) предоставление документов, не отвечающим требованиям подпункта 2.6.1. пункта 2.6. настоящего Порядка.

2.8.1. Основаниями для отказа в предоставлении государственной услуги являются:

1) обращение с заявлением лиц, не относящихся к категориям заявителей, указанных в подпункте 1.2.1. пункта 1.2. настоящего Порядка;

2) непредставление заявителем (его представителем) документов, предусмотренных подпунктом 2.6.1. пункта 2.6. настоящего Порядка.

3.2.8. Результатом административной процедуры является одно из следующих действий:

1) регистрация заявления, выдача расписки о принятии заявления и документов заявителю, представителю заявителя;

2) возврат документов заявителю, представителю заявителя, с указанием перечня недостающих документов (осуществляется в течение 3 дней с момента поступления документов, а при обращении лично - в день обращения)».

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Приказ содержит внутреннюю коллизию и противоречивость положений, что создает для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможности произвольного выбора норм, наиболее выгодных для них.

Подпунктом 2.6.1 пункта 2.6 установлен перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

Согласно абзацу 2 подпункта 2.7.1 пункта 2.7 основанием для отказа в приеме документов и возврата документов, представленных заявителем, его представителем, обратившихся лично с заявлением о предоставлении государственной услуги, является непредставление документов, указанных в подпункте 2.6.1. пункта 2.6.

Абзацем 2 подпункта 2.8.1 пункта 2.8 предусмотрено, что основанием для отказа в предоставлении государственной услуги является

непредставление заявителем, его представителем документов, предусмотренных подпунктом 2.6.1. пункта 2.6. Порядка.

При этом в соответствии с абзацем 2 подпункта 3.2.8 пункта 3.2 возврат документов заявителю, представителю заявителя с указанием перечня недостающих документов осуществляется в течение 3 дней с момента поступления документов, а при обращении лично - в день обращения.

Анализ положений абзаца 2 подпункта 2.7.1 пункта 2.7 и абзаца 2 подпункта 2.8.1 пункта 2.8 свидетельствует о внутреннем противоречии норм, поскольку отсутствие документов, указанных в подпункте 2.6.1 пункта 2.6, может послужить как основанием отказа в приеме документов, так и основанием отказа в предоставлении государственной услуги, что создает возможность для совершения со стороны должностных лиц действий по собственному усмотрению.

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

Данный фактор следует рассматривать во взаимосвязи с проявлением «широты дискреционных полномочий», который выступает производным по отношению к «наличию завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

Прием выявления этого фактора не сложен. Определение завышенных требований можно раскрывать от обратного, а именно – через определение оптимального набора требований, исполнение которых необходимо для реализации устанавливаемых правоотношений.

Для выявления отмечаемого коррупциогенного фактора необходимо определить все случаи, когда положение нормативного правового акта устанавливает условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности. Затем необходимо оценить, насколько эти условия (требования) обременительны, превышают ли они выполнимый для субъекта права уровень. В случае если указанные требования превышают возможный для выполнения уровень, риск возникновения коррупционных отношений, основанных на использовании рассматриваемого коррупциогенного фактора, можно оценивать как реальный. Помимо этого, целесообразно выяснить, не содержится ли в процедуре излишней детализации обязанностей граждан или организаций, что значительно усложняет их точное исполнение и, соответственно, является проявлением коррупциогенного фактора завышенных требований.

Пример.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«7. В составе заявки направляются следующие документы:*

*1) обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены лота);*

*2) проект контракта, разработанный и утвержденный в соответствии с типовыми условиями контрактов, типовыми контрактами, библиотекой типовых контрактов, с обязательным приложением в виде отдельного документа (документов) описания объекта закупки;*

*3) иные документы, относящиеся к закупке».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Требование о направлении заказчиком в составе заявки «иных документов, относящихся к закупке» является неопределенной нормой, поскольку не конкретизирует такие документы и не устанавливает субъекта, определяющего их перечень, а также их относимость к закупке. Приведенный пункт нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и позволяет произвольно, по собственному усмотрению, устанавливать перечень документов, относящихся к той или иной закупке, что может привести к необоснованному отказу в приеме заявки заказчика и нарушению его права, то есть содержит «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

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

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

В связи с этим нуждаются в проверке положения нормативного правового акта на предмет выявления процедур, позволяющих должностному лицу немотивированно (необоснованно с точки зрения оптимальности и

соблюдения принципа достаточности) использовать свои полномочия, необходимые для реализации субъектом своих прав.

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

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

***Юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.***

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

При этом не ставится задача давать лингвистическую оценку анализируемого нормативного правового акта. Вместе с тем необходимо

обращать внимание на единообразие терминологии внутри нормативного правового акта, то есть использование одних и тех же терминов для определения содержания и порядка регулируемых правоотношений.

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

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

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

Другой особенностью проявления этого фактора является использование словесных новообразований и, нередко, проникновение обиходных выражений в текст нормативного правового акта. Ниже приведены показательные примеры.

Примеры.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«Мойка транспортных средств вне специально установленных для этого мест.*

*Мойка транспортных средств у водозаборных колонок, колодцев, на тротуарах, детских площадках, на берегах рек, озер и других водоемов, а также в иных специально не предназначенных для этого местах – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до одного миллиона рублей».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Содержание приведенного примера в части положения о запрете мойки транспортных средств «в иных специально не предназначенных для этого местах» не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы. Отсутствие четкого понятия «специально предназначенные места для мойки транспортных средств» вызывает неоднозначное толкование, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения. Употребление термина «иные специально не предназначенных для этого места» образует коррупциогенный фактор – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«В случае каких-либо несоответствий, заявителю направляется отказ в предоставлении государственной услуги».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Понятие «каких-либо несоответствий» свидетельствует о юридико-лингвистической неопределенности – употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, что является коррупциогенным фактором.

**Положение нормативного правового акта, содержащее коррупциогенный фактор:** *«2.1. Основными задачами главного внештатного специалиста Министерства являются:*

*2.1.6. Участие в комиссиях по экспертизе качества оказания правовой помощи и проведению экспертиз в сложных, конфликтных и иных случаях».*

**Обоснование коррупциогенности нормы:** Употребление в рассматриваемом пункте термина «сложных, конфликтных и иных случаях» образует коррупциогенный фактор, а именно, употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

#### 4. ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ЕГО СОДЕРЖАНИЕ.

Как уже отмечалось выше, учитывая одни и те же цели и задачи, которые ставятся при подготовке юридического заключения проекта нормативного правового акта и правовой экспертизы акта представленного на государственную регистрацию, при подготовке юридического заключения допустимо руководствоваться Порядком проведения правовой экспертизы.

Так, в соответствии с вышеуказанным Порядком, основными критериями оценки нормативного правового акта являются:

- 1) соответствие Конституции;
- 2) соответствие законам Донецкой Народной Республики и актам

высшей юридической силы по отношению к рассматриваемому нормативному правовому акту;

3) соответствие международным договорам Донецкой Народной Республики;

4) наличие коррупциогенных факторов;

5) соблюдение требований юридической техники;

6) обоснованность выбора формы нормативного правового акта.

При подготовке юридического заключения также может оцениваться полнота, необходимость и приоритетность правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Критериями соответствия нормативного правового акта Конституции являются:

1) соблюдение конституционных принципов;

2) связь содержания нормативного правового акта и норм Конституции;

3) принятие (издание) нормативного правового акта правомочным правотворческим органом (должностным лицом);

4) соблюдение установленной Конституцией процедуры подготовки, принятия (издания) и вступления в силу нормативного правового акта;

5) правильность применения терминов, содержащихся в Конституции.

Нормативный правовой акт соответствует законам Донецкой Народной Республики, актам Главы Донецкой Народной Республики, нормативным правовым актам высшей юридической силы по отношению к нормативному правовому акту, если его нормы согласуются с положениями законов Донецкой Народной Республики, актов Главы Донецкой Народной Республики, нормативных правовых актов высшей юридической силы по отношению к нормативному правовому акту и отвечают им по своему содержанию.

Совместимость нормативного правового акта с законодательством Донецкой Народной Республики определяется путем установления того, насколько нормы нормативного правового акта согласуются с нормами актов той же или большей по отношению к нему юридической силы, регулирующих общественные отношения как в данной отрасли, так и в смежных отраслях законодательства Донецкой Народной Республики, обеспечивают отсутствие коллизий и дублирования в правовом регулировании.

При изучении состояния правового регулирования в соответствующей сфере рекомендуется выявлять место рассматриваемого

акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере, и их соотношение. Прежде всего следует установить, во исполнение или в соответствии с каким законом, иным актом он принят, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в законодательстве. В целях изучения состояния правового регулирования важно проанализировать не только законы и подзаконные акты, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также учесть все изменения (дополнения), внесенные в нормативные правовые акты.

Особого внимания требует оценка компетенции правотворческого органа. Следует отметить, что не только положения об органах, но и целый ряд законов, указов и постановлений содержит соответствующие положения, закрепляющие полномочия правотворческих органов.

Анализ конкретных правовых норм, содержащихся в нормативном правовом акте, является наиболее сложным этапом и, как правило, выходит за рамки буквального сопоставления положений акта и норм законодательства. Следует изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. В некоторых случаях рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, содержащих части нормы (например, диспозитивная часть и санкции могут содержаться в различных актах).

При подготовке юридического заключения необходимо оценивать также соблюдение правил юридической техники, т.е. наличие набора реквизитов, построение, правильность использования юридической терминологии.

Оценка соответствия того или иного нормативного правового акта правилам юридической техники является весьма важным элементом правового анализа.

Задача специалиста заключается в том, чтобы оценить, насколько содержание и форма анализируемого проекта соответствуют правилам юридической техники, и предложить вариант устранения несоответствий, если таковые имеются. Все это должно найти отражение в юридическом заключении.

Соответствующие положения установлены Порядком представления НПА и, с учетом сложившейся практики, как правило, имеют следующие элементы:

форма акта;

наименование органа, принявшего акт (в целях определения компетенции данного органа);

название акта, в котором должен быть в краткой форме отражен

предмет правового регулирования и которое должно соответствовать содержанию правового акта;

дата и место принятия и (или) подписания акта;

номер акта;

полное наименование должности лица, подписавшего акт;

источник официального опубликования;

дата (срок) вступления в силу.

При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать следующее:

употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;

имеют ли термины общепризнанное значение;

обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в законодательстве.

Общими для всех правотворческих органов несоответствиями актов Конституции и законодательству являются:

принятие органами актов и норм по предметам регулирования, не входящим в их компетенцию;

принятие органами актов и норм, нарушающих принцип разделения властей;

включение в правовой акт норм и положений, противоречащих нормам Конституции и другим актам законодательства.

Основными признаками несоответствия правового акта закону являются:

отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией и законами необходимы для издания правового акта;

принятие правового акта во исполнение отмененного закона, указа, постановления или утративших силу отдельных их норм;

неправильный выбор закона, указа, постановления, примененного при принятии правового акта;

принятие правового акта органом, в компетенцию которого это не входит, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу;

нарушение порядка принятия правового акта;

иные признаки.

Подводя итог можно сказать, что в юридическом заключении должны отражаться следующие сведения:

реквизиты анализируемого проекта нормативного правового акта (в

случае, если анализируется нормативный правовой акт с изменениями и дополнениями, то указываются реквизиты всех актов, вносящих изменения и дополнения в акт, по которому готовится юридическое заключение);

повод (поводы) рассмотрения акта (принятие нового акта, внесение в него изменений (дополнений), принятие нового закона, поручение органа исполнительной власти или должностного лица и другие);

предмет регулирования и его соответствие сфере ведения правотворческого органа, совместного ведения нескольких органов, установленной Конституцией и законодательством (с указанием конкретных статей и пунктов);

состояние нормативного регулирования в данной сфере (перечень актов законодательства, на соответствие которым рассматривался акт), необходимость и достаточность нормативного правового акта для урегулирования общественных отношений;

оценка компетенции принявшего акт органа;

соответствие содержания акта Конституции и законам;

соответствие формы и текста акта правилам юридической техники;

наличие коррупциогенных факторов.

На основании результатов правового анализа должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует проект Конституции, законам, иным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие проекта, то должно быть указано, какому акту не соответствует проект и в чем выражается это несоответствие;

б) не нарушена ли внутренняя логика проекта, нет ли противоречий между разделами и пунктами проекта? Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного проекта. Если приведен неполный перечень актов, то следует акты, которые в этом перечне не приведены, указать.

При составлении юридического рекомендуется наиболее точно описать конкретные нормы рассматриваемого акта, противоречащие положениям Конституции и законам, а также иным актам, принимаемым органами исполнительной власти или органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. При этом не всегда целесообразно переписывать (воспроизводить) нормы акта, достаточно изложить именно ту его часть, которая содержит несоответствия.

## **Вывод.**

**Оценка соответствия содержания акта законодательству включает в себя рассмотрение:**

- а) целей и задач нормативного правового акта;
- б) предмета правового регулирования, т.е. тех общественных отношений (определенного круга, сферы общественных отношений), которые регулируются соответствующим актом;
- в) состояния правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений;
- г) компетенции органа, принявшего акт;
- д) конкретных правовых норм, содержащихся в акте правотворческого органа.

**При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать следующее:**

- употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;
- имеют ли термины общепризнанное значение;
- обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в законодательстве.

**Правовой акт правотворческого органа может противоречить Конституции и (или) законодательству в целом либо в определенной части.**

*В целом акт противоречит Конституции или законодательству, если:*

- его принятие противоречит основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина;
- предмет его регулирования относится к предмету ведения Народного Совета Донецкой Народной Республики, Главы или Правительства Донецкой Народной Республики и в законодательстве не предусмотрено право правотворческих органов осуществлять собственное правовое регулирование;
- все нормы рассматриваемого акта противоречат Конституции и законодательству.

**Признаки несоответствия правового акта закону, указу, постановлению:**

- отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией и законодательством необходимы для издания правового акта;
- принятие правового акта во исполнение отмененного закона;

неправильный выбор закона, примененного при принятии правового акта;

принятие правового акта органом, в компетенцию которого это не входит, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу;

нарушение порядка принятия правового акта;

иные признаки.