



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЮСТ РОССИИ)**

Житная ул., д. 14, Москва, 119991  
тел. (495) 955-59-99, факс (495) 955-57-79  
E-mail: info@minjust.ru

Начальникам  
территориальных органов  
Минюста России

23.12.2016 № 08-149325/16

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Уважаемые коллеги!

В соответствии с подпунктом 28.2.2 пункта 28 Плана основных организационных мероприятий Министерства юстиции Российской Федерации на 2016 год, утвержденного приказом Минюста России от 30.12.2015 № 328, Департамент конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления направляет для использования в работе обзор по результатам мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации, проведенного в целях выявления в нем положений, способствующих проявлению коррупции, за второе полугодие 2016 г.

Приложение: на 15 л. в 1 экз.

Директор Департамента  
конституционного законодательства,  
развития федеративных отношений  
и местного самоуправления

А.А. Корнеев

**Обзор по результатам мониторинга законодательства субъектов  
Российской Федерации, проведенного в целях выявления  
в нем положений, способствующих проявлению коррупции,  
за второе полугодие 2016 г.**

**I. Регулирование вопросов противодействия коррупции  
на федеральном уровне**

На федеральном уровне продолжена работа по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере противодействия коррупции. Из принятых во втором полугодии 2016 г. нормативных правовых актов следует выделить Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403, которым утверждены Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. (далее – Указ Президента Российской Федерации № 403, Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг.).

В целях реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. должно быть обеспечено в том числе:

повышение эффективности антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы. В этих целях в деятельность федеральных государственных органов по противодействию коррупции необходимо внедрить современные технологии, в том числе до 2018 года методику оценки и систему мониторинга (контроля) эффективности деятельности подразделений этих органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

предоставление гражданам доступа к актуальной информации по вопросам противодействия коррупции. В этих целях начиная с 2017 г. необходимо обеспечивать ежемесячное обновление соответствующих разделов официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации № 403 органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано учитывать положения Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. при организации мероприятий по развитию государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 403 распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 № 1919-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по реализации основных

направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг.

Так, планируется создание единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы и введение его в действие в I квартале 2017 г.

Также следует отметить, что Федеральным законом от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующим порядок создания и деятельности унитарных некоммерческих организаций, созданных Российской Федерацией и осуществляющих свою деятельность в интересах государства и общества, установлено, что на граждан, претендующих на замещение должностей и занимающих должности в публично-правовых компаниях, включенных в соответствующие перечни, установленные нормативными правовыми актами публично-правовых компаний, распространяется действие Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (статья 24).

## **II. Состояние законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего вопросы противодействия коррупции**

Реализуя полномочия, предоставленные федеральным законодательством, органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупции, а также акты, вносящие изменения в действующие нормативные правовые акты в связи с изменением федерального законодательства.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции принято 16700 нормативных правовых актов (из них во II квартале 2016 г. – 1611 актов).

Вновь принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативные правовые акты направлены на утверждение:

порядка уведомления лицами, замещающими должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации о намерении выполнять иную оплачиваемую работу (о выполнении иной оплачиваемой работы);

порядка формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, образуемых в государственных органах исполнительной власти, в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

перечней коррупционно-опасных функций, выполняемых государственными казенными учреждениями и государственными унитарными предприятиями субъекта Российской Федерации;

положения об официальных интернет-ресурсах исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

порядка сообщения лицами, замещающими государственные должности, должности государственной службы Российской Федерации, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

порядка приема, хранения, определения стоимости и реализации (выкупа) подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением должностных обязанностей государственных служащих субъекта Российской Федерации;

порядка работы «телефона доверия» по вопросам противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации;

порядка рассмотрения комиссиями по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и урегулирования конфликта интересов;

порядка принятия лицами, замещающими отдельные государственные должности, отдельные должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций);

перечня должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, при замещении которых государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

порядка размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций; предоставление этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования;

перечней должностей, для которых предусмотрен запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные деньги и ценности в иностранных банках,

расположенных за пределами России, владеть и (или) пользоваться зарубежными финансовыми инструментами;

порядка работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов;

порядка представления лицами, замещающими отдельные государственные должности и должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, муниципальной службы, замещающими должность муниципальной службы, включенную в соответствующий перечень, сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка;

порядка проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы, и государственными гражданскими служащими, и соблюдения государственным гражданскими служащими требований к служебному поведению;

порядка проверки соблюдения гражданином, замещавшим должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, включенную в соответствующий перечень, запрета на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) на выполнение в данной организации работ (оказание данной организации услуг) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего, и соблюдения работодателем условий заключения трудового договора или соблюдения условий заключения гражданско-правового договора с таким гражданином;

порядка проверки информации, содержащей основания для проведения заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;

порядка осуществления контроля за расходами депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также за расходами их супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;

государственных программ субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции на 2017 – 2021 гг. и другие.

В целом в рассматриваемой сфере органами государственной власти субъектов Российской Федерации реализованы полномочия, предоставленные федеральным законодательством.

### **III. Сведения о нарушениях федерального законодательства в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции**

По результатам проведенного мониторинга нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы противодействия коррупции, за период с 1 апреля 2009 г. по 1 декабря 2016 г. выявлено 2023 нормативных правовых акта, содержащих положения, противоречащие федеральному антикоррупционному законодательству (из них во II квартале 2016 г. – 95 актов).

Такие акты выявлены в республиках Алтай, Бурятия, Ингушетия, Тыва, Хакасия, Чеченской; Алтайском, Забайкальском, Камчатском, Краснодарском краях; Белгородской, Кемеровской, Курганской, Магаданской, Омской, Псковской, Томской, Челябинской областях, Севастополе.

Выявлены нарушения требований указов Президента Российской Федерации: от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в части:

неустановления полного перечня оснований для проведения заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, образуемых в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности, представление государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных частью 1 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

неустановления обязательного ознакомления государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, его представителя с информацией, поступившей в подразделение государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу кадровой службы государственного органа,

ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, и с результатами проверки комиссии;

неустановления полного перечня возможных (одного из) решений по итогам рассмотрения уведомления государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» в части неустановления порядка представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера кандидатом на должность, предусмотренную соответствующим перечнем.

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий имеет право выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов, с предварительным уведомлением представителя нанимателя (часть 2 статьи 14).

Однако выявлены нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, определяющие порядок уведомления представителя нанимателя о намерении выполнять иную оплачиваемую работу, которые расширяют перечень гражданских служащих, на которых распространяются положения таких актов, в части отсутствия указания о нераспространении их действия на гражданских служащих категории «руководители», представителем нанимателя которых является высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, определяющих порядок уведомления о получении подарка, его сдачи и оценки, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации, выявлены пробелы в правовом регулировании, а именно несоответствие Типовому положению о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 № 10, в частности, установлен порядок сдачи в соответствующую государственную структуру подарка, изготовленного из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней, в случае если не поступило заявление о выкупе такого подарка от лиц, замещающих государственные должности, государственных служащих, либо в случае отказа указанных лиц от выкупа такого подарка.

В результате принятых мер приведено в соответствие с федеральным антикоррупционным законодательством 1970 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на противодействие коррупции (из них во втором полугодии 2016 г. – 136 актов). При этом остаются несоответствующими федеральному законодательству 53 нормативных правовых акта.

#### **IV. Сведения о коррупциогенных факторах, выявленных в нормативных правовых актах**

В период с 1 января по 1 декабря 2016 г. территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации проведена антикоррупционная экспертиза 120957 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в 1356 актах выявлено 2223 коррупциогенных фактора.

Заключения территориальных органов Минюста России по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в которых выявлены коррупциогенные факторы, направлены в органы государственной власти, принявшие их, а также в органы прокуратуры.

По результатам рассмотрения указанных заключений в период с 1 января по 1 декабря 2016 г. органами государственной власти субъектов Российской Федерации устранено 1236 коррупциогенных факторов в 781 нормативном правовом акте.

В 578 актах, из числа выявленных в предыдущих отчетных периодах, устранен 871 коррупциогенный фактор. При этом в 518 актах коррупциогенные факторы не устранены.

Коррупциогенными факторами, выявленными в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, являются:

широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти (республики Алтай, Дагестан, Башкортостан, Бурятия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Крым, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва, Удмуртская, Чеченская; Алтайский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Ставропольский, Хабаровский края; Амурская, Архангельская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Кировская, Костромская, Магаданская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Орловская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская, Тамбовская, Тверская, Томская, Ульяновская, Ярославская области; Москва, Санкт-Петербург, Севастополь; Ненецкий, Чукотский автономные округа);



определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (республики Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Крым, Мордовия, Чеченская, Удмуртская; Алтайский край; Белгородская, Костромская, Орловская, Оренбургская, Ростовская, Свердловская, Ульяновская области; Москва, Санкт-Петербург, Севастополь; Ненецкий, Чукотский автономные округа);

выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц) (республики Алтай, Карелия, Коми, Крым, Мордовия, Саха (Якутия), Тыва, Удмуртская; Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский, Хабаровский края; Архангельская, Белгородская, Иркутская, Калининградская, Курганская, Магаданская, Омская, Оренбургская, Орловская, Саратовская, Свердловская, Тамбовская, Томская, Ульяновская области; Москва, Севастополь; Еврейская автономная область);

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 (Республика Алтай; Астраханская, Владимирская, Воронежская, Магаданская, Орловская области);

принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов (республики Алтай, Дагестан, Бурятия, Калмыкия, Коми, Крым, Саха (Якутия), Чеченская, Тыва; Камчатский, Пермский края; Амурская, Архангельская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Калининградская, Кировская, Кемеровская, Курганская, Курская, Магаданская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Рязанская, Саратовская, Тверская, Ульяновская области; Москва, Севастополь, Ямало-Ненецкий автономный округ);

отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (республики Алтай, Башкортостан, Бурятия, Коми, Крым, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Чеченская; Забайкальский, Камчатский, Пермский, Ставропольский, Хабаровский края; Амурская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Калининградская, Кировская, Кемеровская, Костромская, Курганская, Курская, Магаданская, Новосибирская, Орловская, Оренбургская, Рязанская,

Саратовская, Ульяновская, Ярославская области; Москва, Севастополь; Еврейская автономная область; Ямало-Ненецкий автономный округ);

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: (республики Алтай, Башкортостан, Бурятия, Коми, Мордовия, Саха (Якутия); Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Ставропольский, Хабаровский края; Архангельская, Вологодская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Костромская, Курская, Новосибирская, Ростовская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская области; Москва, Севастополь, Ненецкий, Чукотский автономные округа);

наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (республики Алтай, Бурятия, Дагестан, Калмыкия, Карелия, Коми, Крым, Татарстан, Чеченская; Краснодарский край; Архангельская, Вологодская, Воронежская, Калининградская, Кемеровская, Магаданская, Новосибирская, Орловская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Сахалинская, Тамбовская, Тверская, Ульяновская, Челябинская области; Москва, Санкт-Петербург, Севастополь; Ненецкий автономный округ);

злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (республики Алтай, Карелия, Коми, Крым; Архангельская, Калининградская, Кировская, Магаданская, Тамбовская области; Севастополь; Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ);

юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (республики Бурятия, Карелия, Татарстан, Саха (Якутия), Тыва, Чеченская; Камчатский, Ставропольский края, Магаданская, Новосибирская, Орловская, Самарская, Тамбовская, Ульяновская, Челябинская области; Москва, Севастополь; Еврейская автономная область).

Наиболее характерными коррупциогенными факторами, выявленными в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 декабря 2016 г., являются широта дискреционных полномочий (20%), отсутствие или неполнота административных процедур (20%), нормативные коллизии (14%), наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (12%), выборочное изменение объема прав (12%).

## V. Судебная практика

1. Следует обратить внимание на информацию, подготовленную и одобренную решением Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) от 23.06.2016 «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности» (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013 – 2015 гг.).

Информация посвящена дефектам нормотворчества, выявленным Конституционным Судом на протяжении 2013 – 2015 гг. при разрешении дел о конституционности соответствующего нормативного регулирования. При этом основное внимание уделено носящим системный характер проблемам законодательного регулирования – как федерального, так и регионального уровней.

Анализ обращений в Конституционный Суд показал, что нарушение в процессе законотворчества как на федеральном, так и на региональном уровнях основополагающих принципов правового регулирования, с неизбежностью ведя к появлению различного рода дефектов нормотворчества (недостатки систематизации, фрагментарность, коллизионность, юридико-технические недочеты), нередко оборачивается неконституционностью нормативного регулирования, а также значительно увеличивает риски неконституционного правоприменения – применения нормы в смысле, расходящемся с конституционным.

Осложняют правоприменение, способствуя разномасштабным отступлениям от конституционной законности, такие нормотворческие дефекты, как логическая непоследовательность структуры законодательных актов, затрудняющая их системное толкование; отсутствие системности регулирования, проявляющееся в несогласованности законодательных массивов, принадлежащих различным отраслям права, но регулирующим одни и те же объекты; взаимная противоречивость нормативных конструкций.

Помимо создания предпосылок для ущемления субъективных прав пробелы и иные дефекты законодательства нередко провоцируют различного рода коррупционные проявления.

Применение плохо отредактированных законоположений, таящих в себе правовую неопределенность либо несогласованность нормативного регулирования, приводит в том числе к снижению общественной поддержки действий государственной власти даже тогда, когда эти действия в целом отвечают публичным интересам.

В принципиальном плане принятие отягощенных нормотворческими дефектами законодательных актов ведет к тому, что верховенство закона, понимаемое как точное соблюдение действующего регулирования, прекращает быть равнозначным верховенству права и, наоборот, начинает ему препятствовать. Дефектная норма вступает в опасное противоречие с правовой государственностью.

В структурном отношении основная часть Информации, представленная аналитическим материалом в табличной форме, основывается на наиболее общей типологии вскрытых в ходе конституционного судопроизводства основных нормотворческих дефектов «(пробельность регулирования, неопределенность регулирования, несогласованность регулирования)».

Под неопределенностью регулирования понимаются такие недостатки нормотворчества, как размытость терминологии, нечеткость правореализационных механизмов, в том числе финансовых гарантий, создающие предпосылки для устанавливаемых решениями Конституционного Суда нарушений конституционной законности. Допускаемые законодателем отступления от принципа правовой определенности, расплывчатость используемых в законах понятий и определений, очевидная избыточность юридико-технической эксплуатации относительно определенных категорий также подрывают единство правоприменения. От точности терминов, которыми оперирует законодатель, не в последнюю очередь зависят адекватное понимание, толкование и реализация законодательного акта в конституционном смысле.

В то же время одной из причин неопределенности регулирования являются дефекты темпоральности, нарушающие принципы действия правовых норм во времени (например, введение правоограничительных мер без установления срока их действия либо бессрочно).

Допуская противоречивое истолкование и произвольное применение соответствующих норм, подобные дефекты ослабляют нормативную упорядоченность значимых с точки зрения поддержания конституционной законности общественных отношений и их отдельных компонентов. Неопределенность содержания правовой нормы, допуская возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, может приводить к произволу, а значит, к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, включая судебную, защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Одним из наиболее частых примеров несогласованности регулирования является закрепление в законодательстве произвольных критериев дифференциации, влекущих необоснованные различия в правовом статусе принадлежащих к одной и той же категории субъектов и сообщающих нормативному регулированию признаки дискриминационности.

В частности, повышение размеров административных наказаний осуществляется без развития способов, позволяющих индивидуализировать наказание: введения правил о назначении наказания ниже низшего предела санкции соответствующей охранительной нормы, введения квалифицированных составов правонарушений и т.п. В целом несогласованность законоположений внутри одного

и того же нормативного акта, конфликт между нормами, принадлежащими к различным отраслям права, противоречия между общими и специальными нормами открывают простор для неоднозначного толкования и, следовательно, произвольного применения правовых норм.

В целом несогласованность законоположений внутри одного и того же нормативного акта, конфликт между нормами, принадлежащими к различным отраслям права, противоречия между общими и специальными нормами открывают простор для неоднозначного толкования и, следовательно, произвольного применения правовых норм.

Так, например, в Постановлении Конституционного Суда от 11.12.2014 № 32-П был выявлен еще один структурный дефект в области законодательного регулирования юридической ответственности.

Нередко нечеткость и пробельность используемых в действующем регулировании формулировок в их трактовке правоприменительной практикой ведет к необоснованной дифференциации, установлению не отвечающих конституционным требованиям различий в правах граждан в сфере социального обеспечения.

Кроме того, подобные дефекты не только создают серьезные трудности на пути соблюдения конституционных прав и свобод, но и подрывают основанную на единстве целей, принципов и категорий целостность российского законодательства как такового.

В целом в современных условиях первоочередной задачей совершенствования законодательства является преодоление пробелов нормативного регулирования, исправление присутствующих в нем и вскрытых правоприменительной практикой дефектов неопределенности и несогласованности.

Тем самым поддержание высокого уровня доверия к деятельности публичной власти требует недопущения регулирования, нарушающего конституционные права по причине нормотворческих дефектов.

2. Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 31.08.2016 № 51-АПГ16-10 оставлено в силе решение Алтайского краевого суда от 24.05.2016, в котором сделан вывод об отсутствии коррупционных факторов предусмотренных подпунктом «в» пункта 4, подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25.02.2010 № 96 (далее – Методика), в статье 8.1 Закона Алтайского края от 09.06.1997 № 29-ЗС «О премиях Алтайского края в области литературы, искусства, архитектуры и народного творчества» (далее – Закон Алтайского края № 29-ЗС).

Согласно статье 8.1 Закона Алтайского края № 29-ЗС в случае, если среди соискателей премии в одной из номинаций не окажется достойного претендента

либо не будет заявлено ни одного соискателя, по решению Комиссии по премиям Алтайского края премия в данной номинации не присуждается.

Как указано в Апелляционном определении, присуждение такой премии, как это следует из содержания оспариваемого нормативного правового акта, не является произвольным, проводится в соответствии с условиями и порядком присуждения премий Алтайского края; какой-либо юридико-лингвистической неопределенности закон не допускает; использование в контексте закона термина «достойный кандидат» о неясности правового регулирования не свидетельствует, указанный термин востребован в правовой литературе, в том числе и в федеральном законодательстве, примером тому является пункт 7 Указа Президента Российской Федерации от 28.09.2015 № 485 «Об утверждении Положения о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Положения о государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства»; объективные критерии «достойного кандидата» содержатся непосредственно в оспариваемом законе, а именно созданное им произведение, программа или проект должны отличаться новизной, оригинальностью, высоким художественным вкусом, получившим общественное признание и являющиеся значительным вкладом в культуру и искусство края; включение в состав коллектива соискателей лиц по признаку административной, консультативной или организационной работы не допускается; выдвижение произведения на соискание премий Алтайского края производится органами местного самоуправления, органами государственной власти Алтайского края, творческими союзами, коммерческими и некоммерческими организациями, средствами массовой информации, редакциями литературно-художественных журналов; произведения литературы и искусствования выдвигаются на соискание премий Алтайского края после опубликования их в печати; произведения в области театрального, музыкального, изобразительного, хореографического искусства, кино и телевидения, просветительской деятельности, музейного дела и народного творчества – после их обнародования и широкого общественного ознакомления с ними на концертах, выставках, в театрах, кинотеатрах, по радио и телевидению; произведения в области архитектуры – после сдачи объектов в эксплуатацию; для отбора произведений, представленных на соискание премий Алтайского края, формируется Комиссия по премиям Алтайского края, положение о которой и персональный состав утверждаются правовым актом Губернатора Алтайского края (статьи 2, 4, 6, 7, 8). При этом Комиссия по присуждению премий Алтайского края в области литературы, искусства, архитектуры и народного творчества формируется из числа наиболее видных и авторитетных деятелей литературы, искусства, архитектуры и народной художественной культуры, литературоведов, искусствоведов, представителей органов государственной власти края.

3. Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 13.04.2016 № 55-АПГ16-2 оставлено в силе решение Верховного Суда Республики Хакасия от 15.01.2016, в котором сделан вывод об отсутствии коррупционного фактора, предусмотренного подпунктом «б» пункта 3 Методики, 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 в пункте 4.2 Положения о материальном стимулировании государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Республики Хакасия, утвержденного приказом Аппарата Правительства Республики Хакасия от 09.04.2015 № 61 (далее – Положение).

Пунктом 4.2 Положения предусмотрено, что при наличии экономии по фонду оплаты труда гражданским служащим дополнительно может выплачиваться материальная помощь сверх одного оклада денежного содержания: в связи с бракосочетанием; в связи с рождением ребенка; в связи со смертью близких родственников (родителей, супругов, детей, родных братьев и сестер); в случае тяжелого материального положения гражданского служащего в связи с утратой или повреждением имущества в результате пожара, другого стихийного бедствия; в связи с тяжелой болезнью гражданского служащего более одного месяца, подтвержденной непрерывным листком нетрудоспособности; в связи со смертью гражданского служащего (выплачивается одному из близких родственников по поданному им заявлению на основании приказа Аппарата Правительства Республики Хакасия).

Административный истец полагал, что пункт 4.2 Положения не отвечает общеправовому критерию формальной определенности, допускает неоднозначное толкование его содержания, не может обеспечить единообразное понимание, создает возможности злоупотребления правоприменителями и правоисполнителями своих полномочий, поскольку исходя из его диспозиции решение о выплате материальной помощи сверх одного оклада денежного содержания является правом должностного лица Аппарата Правительства Республики Хакасия, которым он по своему усмотрению может воспользоваться или не воспользоваться, что допускает вариативность поведения должностного лица государственного органа при принятии решения о выплате дополнительной материальной помощи или отказе в ее выплате в зависимости от отношения к государственному служащему, которому такая выплата полагается.

В Апелляционном определении указано, что у представителя нанимателя, действующего на основании пункта 4.2 Положения отсутствует «право выбора», диспозитивного установления возможности совершения действий по выплате материальной помощи в отношении конкретных гражданских служащих, поскольку правовая конструкция «может» в контексте всей оспариваемой нормы по смыслу и

содержанию с определенной ясностью оговаривает возможность выплаты материальной помощи при наличии экономии по фонду оплаты труда, притом что иного смысла во фразе «может выплачиваться» в данном случае не имеется.