

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 - Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зам. зав. кафедрой

DM Д. С. Насырова  
« 15 » 06 2021 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Экспертиза уставов муниципальных образований при государственной регистрации территориальными органами Минюста России (На примере Амурской области)

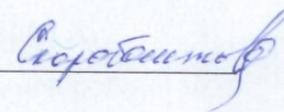
Исполнитель  
студент группы 721 об2

17.06.2021



А. Г. Фёдоров

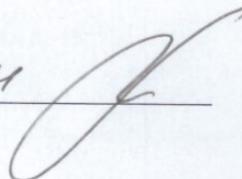
Руководитель  
к.ю.н., доцент

17.06.2021 

О. В. Скоробогатова

Нормоконтроль

17.06.2021



О. В. Громова

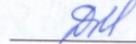
Благовещенск 2021

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зам. зав. кафедрой

 Д.С. Насырова

«15» 06 \_\_\_\_\_ 2020 г.

**ЗАДАНИЕ**

К выпускной квалификационной работе студента А. Г. Федорова.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Экспертиза уставов муниципальных образований при государственной регистрации территориальными органами Минюста России (на примере Амурской области).

(утверждена приказом от 05.04.2021 г. № 658-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10 июня 2021 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, научная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): 1. Устав муниципального образования. 2. Правовая и антикоррупционная экспертиза уставов муниципальных образований при государственной регистрации. Вопросы и проблемы, возникающие при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы.

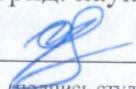
5. Перечень материалов приложения: Приложение А.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе: нет.

7. Дата выдачи задания: 30 октября 2020 г.

Руководитель бакалаврской работы: , доцент, канд. юрид. наук.

Задание принял к исполнению: 30.10.2020

  
(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 78 с., 28 источников.

Актуальность и практический аспект данной темы связаны с тем, что в практике нередко возникают случаи, когда разные нормы права, встречаясь в одной точке правового поля, претендуют на регулирование одного и того же общественного отношения. В таких ситуациях область регулирования правоотношений схожих по юридической силе правовых норм совпадает, что в следствии приводит к возникновению конкуренции данных норм. В юриспруденции такое явление определяется как коллизия норм права.

Объектом данной выпускной квалификационной работы являются правоотношения, возникающие в процессе проведения экспертизы уставов муниципальных образований при государственной регистрации территориальными органами Минюста России.

Предмет выпускной квалификационной работы - действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения по проведению антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований, а также научные публикации, в которых затрагиваются указанные вопросы, юридическая практика.

Целью выпускной квалификационной работы является рассмотрение правовой регламентации проведения экспертизы уставов муниципальных образований при их регистрации, выявление актуальных проблем, возникающих в ходе проведения данной экспертизы, а также выявление правовых пробелов, возникающих при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также выдвижение предложений по их устранению.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Устав муниципального образования	10
1.1 Понятие и сущность устава как основного нормативного и правового акта муниципального образования	10
1.2 Правовая природа и значение государственной регистрации уставов муниципальных образований	15
1.3 Основные этапы государственной регистрации уставов муниципальных образований	19
1.4 Проблемы при регистрации уставов муниципальных образований	21
2 Правовая и антикоррупционная экспертиза уставов муниципальных образований при государственной регистрации	26
2.1 Нормативное правовое регулирование проведения экспертизы	26
2.2 Этапы проведения экспертизы	29
2.3 Методика проведения антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований	34
2.4 Заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы	52
3 Вопросы и проблемы, возникающие при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы	57
3.1 Обзор практики проведения антикоррупционной экспертизы уставов	57
3.2 Выявление правовых пробелов, возникающих при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также выдвижение предложений по их устранению	62
Заключение	68
Библиографический список	73
Приложение А Заключение	77

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность и практический аспект данной темы связаны с тем, что в практике нередко возникают случаи, когда разные нормы права, встречаясь в одной точке правового поля, претендуют на регулирование одного и того же

общественного отношения. В таких ситуациях область регулирования правоотношений схожих по юридической силе правовых норм совпадает, что в следствии приводит к возникновению конкуренции данных норм. В юриспруденции такое явление определяется как коллизия норм права.

Упущения в законодательной технике, недостаточная ясность и четкость в формулировании законодательной мысли приводят к трудности восприятию текста закона, неоднозначности в толковании нормативных основ. Данные ошибки в законодательстве субъектов РФ, оказывают прямое влияние на качество нормативных правовых актов.

Основным из инструментов по ликвидации упущений в законодательстве является экспертная деятельность Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Объектом данной выпускной квалификационной работы являются правоотношения, возникающие в процессе проведения экспертизы уставов муниципальных образований при государственной регистрации территориальными органами Минюста России.

Предмет выпускной квалификационной работы - действующее законодательство Российской Федерации, регулирующие отношения по проведению антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований, а также научные публикации, в которых затрагиваются указанные вопросы, юридическая практика.

Целью выпускной квалификационной работы является рассмотрение правовой регламентации проведения экспертизы уставов муниципальных образований при их регистрации, выявление актуальных проблем, возникающих в ходе проведения данной экспертизы, а также выявление правовых пробелов, возникающих при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также выдвижение предложений по их устранению.

Задачами выпускной квалификационной работы в связи с указанной целью являются:

1. Рассмотреть понятие и сущность устава как основного нормативного и правового акта муниципального образования.
2. Исследовать правовую природу государственной регистрации уставов муниципальных образований.
3. Раскрыть основные этапы государственной регистрации уставов муниципальных образований.
4. Рассмотреть существующие проблемы при регистрации уставов муниципальных образований.
5. Исследовать нормативное правовое регулирование проведения экспертизы, этапы проведения экспертизы.
6. Выявить правовые пробелы, возникающие при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Для полного и всестороннего раскрытия целей и задач данной работы необходимо сначала проанализировать развитие института местного самоуправления в России, основы конституционного закрепления местного самоуправления в Российской Федерации.

Единая позиция о моменте возникновения российского самоуправления в современной науке отсутствует. Некоторые ученые сопоставляют зарождение общинного самоуправления в России с этапами развития общинного строя у славян, организации производственных общин в союзы общин и городские поселения, распределения власти на центральную и местную.

Основополагающим событием в становлении современного местного самоуправления является принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., закрепившей к основам конституционного строя такие положения, как причисление местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, существование у местного самоуправления собственных полномочий, обособленность органов местного самоуправления

от органов уровня государственной власти, наличие муниципальной собственности, в том числе на землю.

Конституционное закрепление местного самоуправления в Российской Федерации стало началом в развитии института местного самоуправления в России. Органы местного самоуправления наделяются нормотворческими полномочиями. Согласно части 1 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» население муниципальных образований непосредственно и органы и должностные лица местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты касательно вопросов местного значения. Система муниципальных правовых актов состоит из устава муниципального образования, решений, принятых на местном референдуме оформленных в виде нормативно правовых актов. Данные акты закрепляют за собой высшую юридическую силу на территории муниципального образования, обладают прямым действием и распространяются на всю его территорию (ч. 2 ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Наделение суверенитетом муниципальных образований в нормативном регулировании вопросов области местного значения не лишает с государства обязанности по проведению контроля за законностью уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы. Всякий административный контроль за работой органов местного самоуправления, обычно, влечет за собой лишь достижение целей по обеспечению соблюдения законности и конституционных принципов. Исходя из этого законодатель наделил федеральные органы исполнительной власти полномочиями по их государственной регистрации. Часть 6 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет положения о том, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования обязательно должны пройти государственную регистрацию в территориальных органах уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным зако-

ном. Исходя из статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и пункта 23 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 25, так же пункта 20 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26 полномочиями по государственной регистрации уставов муниципальных образований, и актов о внесении изменений в устав обладают Главные управления и управления Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации (территориальные органы Минюста России).

Применены такие методы исследования, как: специально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, метод структурного анализа (с целью выявления правовой природы и этапов государственной регистрации уставов муниципальных образований.), метод синтеза (с целью определения понятия и сущности устава как основного нормативного и правового акта муниципального образования.), метод сравнительного правоведения (с целью выявления методик проведения антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований), метод логических обобщений (с целью выявить правовые пробелы, возникающие при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований.).

При составлении выпускной квалификационной работы были проанализированы следующие нормативно-правовые акты РФ: Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 № 97-ФЗ (последняя редакция), а также научная литература, монографий, методические исследования, пособия и материалы периодических изданий, материалы судебной практики.

В первом разделе отображаются понятие и сущность устава как основного нормативного и правового акта муниципального образования, правовая природа и суть государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Основные этапы государственной регистрации уставов муниципальных образований. Проблемы при регистрации уставов муниципальных образований

Во втором разделе исследуются особенности нормативно правового регулирования проведения экспертизы уставов муниципальных образований при государственной регистрации, этапы и методики её проведения.

В третьем разделе сформулированы вопросы и проблемы, возникающие при проведении правовой экспертизы, обзор практики проведения антикоррупционной экспертизы уставов. Выявлены правовые пробелы, возникающие при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также выдвигаются предложения по их устранению.

# 1 УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

## **1.1 Понятие и сущность устава как основного нормативного и правового акта муниципального образования**

Исходя из положений федерального законодательства, устав муниципального образования представляет собой муниципальный правовой акт высшей юридической силы, применяемый на всей территории муниципального образования, который устанавливает и регулирует главные вопросы организации и исполнения местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Однако в самом Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не регламентируется понятие «устава муниципального образования».

В статью 44 указанного закона, перечислены самые явные юридические черты и свойства устава муниципального образования, при анализе которых можно сформулировать его чёткое определение. К примеру, Л.В. Тихомиров под уставом муниципального образования считает «нормативный правовой акт муниципального правотворчества, определяющий основы статуса муниципального образования, принимаемый представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно»<sup>1</sup>. В. Секайло дает определение устава муниципального образования как – «учредительного акта локального регулирования, действующего на строго определенной территории, в которой закрепляются предметы<sup>2</sup> ведения местного самоуправления; территориальное устройство; статус органов местного самоуправления; порядок их формирования и взаимодействия; их полномочия и ответственность; юридическая экономическая и финансовая основы их деятельности; виды прямого волеизъявления населения муниципального образования; а так же иные вопросы организации местного самоуправления».

<sup>1</sup> Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2002. С. 890.

<sup>2</sup> Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации. М., 2007. С. 9.

Учёные и юристы в области конституционного и муниципального права указывают на наличие некоего правового родства Конституции РФ, уставов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований. В.В. Эмих в своих трудах описывает, что «правотворческая деятельность муниципальных образований встроена в общий правотворческий процесс и связана с выполнением «компетентностных» норм, которые регламентируют собой определенные пределы осуществляемой на территории муниципальных образований правотворческой деятельности»<sup>3</sup>.

Наличие взаимосвязи в муниципальном и государственном правотворчестве дает возможность сделать вывод о том, что устав муниципального образования согласно своей правовой природе близок, с известной оговоркой о территориальных пределах действия, с Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Изучив правовую природу Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований, а так же научные теории о правовой природе исследуемых правовых актов, возможно выделить следующие черты уставов муниципальных образований.

1. Устав муниципального образования применяется от имени специально субъекта.

Нормы Конституции РФ закрепляют, что единственным носителем и источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Население муниципального образования, как составляющая народа, является и следственно единственным источником и носителем власти на территории муниципального образования.

Согласно ч. 3 ст. 44 Федерального Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, - населением непосредственно на сходе граждан.

---

<sup>3</sup>Эмих В. В. [Разграничение правотворческих полномочий субъектов](#) Российской Федерации и муниципальных образований: законодательная модель и практика ее реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 26.

2. Правоустанавливающий характер норм устава муниципального образования при урегулировании отношений, формирующихся на территории муниципального образования.

Данная черта устава муниципального образования обусловлена тем, что имеено в данном муниципально-правовом акте закрепляются юридические предписания правоустанавливающего характера, полагаясь на которые в последующем формируются правоотношения по организации управления муниципальным образованием<sup>4</sup>.

Однако нельзя не отметить тот факт, что далеко не все специалисты в области муниципального права поддерживают позицию о том, что устав муниципального образования представляет собой акт учредительного характера. Так например, А. А. Сергеев считает: «Устав муниципального образования – это подзаконный акт, а не конституционный, так как его реальная роль, положение в системе источников права определяются законодательным регулированием. Соответствовала ли реалиям оценка устава муниципального образования как акта учредительного характера? Несомненно, такая оценка указывала на значимость и специальную роль данного юридического документа. Однако уставы вовсе не учреждали муниципальные образования как субъекты права»<sup>5</sup>.

3. Регламентации муниципальных правовых отношений, возникающих на территории муниципального образования имеет всеобъемлющий характер.

Статья 44 Федерального закона закрепляет круг вопросов, подлежащих в обязательном порядке к определению уставом муниципального образования.

Указанный в статье Федерального закона перечень вопросов регулирует большую часть жизни муниципального образования, таким образом в этом отношении устав муниципального образования выступает актом всеобъемлющего характера. Так же, подлежат регулированию уставом муниципального образования и другие вопросы организации местного самоуправления в соответствии

---

<sup>4</sup> Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008. С. 364.

<sup>5</sup> Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Велби; Проспект, 2006. С. 366.

с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

#### 4. Значение устава муниципального образования.

В юридической литературе неоднократно отмечалось, что «устав муниципального образования является главенствующим документом, определяющим главные черты и направления деятельности местного населения, принимая во внимание исторические условия и национальные особенности становления»<sup>6</sup>. Содержание статьи 44, а так же иные положения Федерального закона абсолютно точно подтверждают данную черту устава муниципального образования.

#### 5. Процедура государственной регистрации имеет особый порядок.

Основополагающим значением при создании муниципального образования, установлении или изменении его правового статуса выступает факт регистрации устава муниципального образования. Государственная регистрация уставов муниципальных образований производится на основании Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 № 97-ФЗ (далее – Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ)<sup>7</sup>. Устав муниципального образования проходит проверку на соответствие Конституции РФ, федеральным законам, конституциям (уставам) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, а также проверку выполнения закрепленного на основании Федерального закона порядка принятия устава муниципального образования, после чего выносится решение о его государственной регистрации.

Позиция А. В. Сикайло по данной теме состоит в следующем, «регистрация уставов муниципальных образований – правовой акт подтверждения государством соблюдения содержания и процедуры принятия устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, а также издаваемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Васильев Р. Ф. О понятии правового акта // Вестник МГУ. 1998. № 5. С. 143.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

<sup>8</sup> Сикайло А. В. Указ. соч. С. 12.

На данном этапе порядок процедуры регистрации уставов муниципальных образований закреплён на федеральном уровне и производится федеральным органом исполнительной власти – территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации (на территории Амурской области – Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Амурской области).

Исходя из вышеизложенного, необходимо отметить следующие юридические признаки устава муниципального образования.

1. Верховенствующее положение в системе правовых актов муниципального образования.

2. Устав обладает наивысшей юридической силой в пределах территории муниципального образования.

Так в соответствии с ч. 2 ст. 43 Федерального закона устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

3. Особый порядок принятия устава муниципального образования, его пересмотра и внесения в него изменений и дополнений.

Федеральный закон устанавливает, что устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан.

Законом установлены несколько вариантов для принятия устава: основной – представительным органом; исключительный – сходом граждан малочисленного поселения.

В правовой литературе существует точка зрения о том, что поскольку Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

рации»<sup>9</sup> устанавливается исчерпывающий список вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум и в их число не входит принятие устава муниципального образования, то устав муниципального образования может быть принят и на референдуме<sup>10</sup>.

Подводя итог из вышесказанного, на основании проведенного анализа основных юридических свойств и черт устава муниципального образования, необходимо сформулировать следующее определение: устав муниципального образования – это муниципальный правовой акт нормативного характера, который принимается непосредственно представительным органом муниципального образования от имени населения или населением, урегулирующий сферу общественных отношений, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления на территории муниципального образования, обладающий высшей юридической силой и занимающий главенствующее положение в системе правовых актов муниципального образования, подлежащий в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательной государственной регистрации.

## **1.2 Правовая природа и значение государственной регистрации уставов муниципальных образований**

Правовая природа и значение регистрации уставов муниципальных образований можно отразить в следующих основополагающих положениях:

Первое, это то что именно после прохождения процедуры государственной регистрации устав муниципального образования приобретает статус официального документа.

Второе, это закрепление принципа законности устава муниципального образования, так как при государственной регистрации проводится проверка устава муниципального образования на соответствие Конституции РФ, федерально-

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>10</sup> Иванченко О. Л. Учредительная природа уставов муниципальных образований и проблемы правоприменения // Муниципальное право. 2004. № 1. С. 66; Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления. М., 2009. С. 65.

му и региональному законодательству, что в свою очередь гарантирует его законность.

Третье положение указывает на то, что посредством государственной регистрации уставов муниципальных образований реализуется контроль за соблюдением прав граждан в муниципальном образовании.

Результативное исполнение данных положений предстает возможным лишь при четко регламентированном институтом государственной регистрации уставов муниципальных образований. Формирование подробных и понятных правовых процедур государственной регистрации уставов муниципальных образований приводит к качественному улучшению уставов, их полномочному включению в систему нормативных правовых актов Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ по другому решил проблему регистрации уставов муниципальных образований, отнеся институт государственной регистрации уставов только к ведению субъектов РФ.

На практике регистрация уставов муниципальных образований в субъектах РФ различна. Так в определенных субъектах, например, в Хабаровском крае, процедура регистрации устава муниципального образования осуществлялась законодательным органом субъекта, а в некоторых других – органами Министерства Юстиции.

В зависимости от указанных способов регистрации уставов муниципальных образований возникали различные точки зрения. В.И. Васильев считал, что регистрация уставов законодательными органами субъектов РФ «выражает собой «наиболее предпочтительный и демократичный порядок регистрации, предполагающий гласное обсуждение всех возможных вопросов, наиболее объективное и наименее подверженное ошибкам».

Новый Федеральный закон о местном самоуправлении от 06 октября 2003 года своими положениями закрепил, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования должны проходить обязательную регистрацию органами юстиции, на основании установленного федеральным законом (ч. 6 ст.

44).

Федеральным законом кроме того предусматривалось новое основание для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования - нарушение установленного порядка принятия устава или соответственно правового акта о внесении в устав изменений и дополнений. Соответствие Конституции, федеральному и региональному законодательству, соблюдение порядка принятия устава или изменений и дополнений, как и ранее проходили проверку при государственной регистрации.

Теперь регистрация устава (изменений и дополнений) в принятом Федеральном законе выделялась в самостоятельную стадию правотворческого процесса, что позволило решить проблемы при включении соответствующего муниципального образования в Федеральный реестр муниципальных образований для официального признания государством соответствующего муниципального образования и его устава.

Компетенция Минюста РФ по государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы закреплена положением о Министерстве юстиции РФ, утвержденным Указом Президента от 13 октября 2004 г.

Был издан Приказ от 28 января 2005 г, утверждающий положение о Главном управлении Министерства юстиции РФ по федеральному округу, положения которого устанавливали, что в перечень полномочий Главного управления каждого федерального округа включается организация государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования. Таким образом, проблема регистрации уставов муниципальных образований была решена радикально - данные полномочия целиком передавались органам юстиции.

Последующий важнейший этап в данном направлении - это принятие Федерального закона от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», вступивший в силу 1 сентября 2005 г. Положе-

ния данного Федерального закона устанавливают, что процедуру государственной регистрации уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (Главное управление Минюста РФ по федеральному округу), а осуществляют регистрацию территориальные органы Главного управления Минюста РФ по федеральному округу.

Перечень полномочий данных регистрирующих органов выглядит следующим образом:

- Полномочия по проверке на соответствие устава муниципального образования Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ.

- Осуществление проверки соблюдения закрепленного федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования.

- Присвоение уставу муниципального образования государственного регистрационного номера.

- Выдача свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

- Включение сведений об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ.

Для применения норм указанного выше Федерального закона Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2005 г. № 350 были сформулированы Правила ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, Министерство юстиции составило перечень приказов, детализирующих нормы Федерального закона от 21 июля 2005 г. и Постановления Правительства РФ.

Таким образом можно сделать вывод, что правовая природа и суть государственной регистрации уставов муниципальных образований заключаются в придании уставу муниципального образования статуса официального документа, проверке его положений и гарантированности законности.

### **1.3 Основные этапы государственной регистрации уставов муници-**

## **пальных образований**

Порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований закрепляется в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»<sup>11</sup>.

Процедура принятия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования состоит из 4 этапов:

На первом этапе разрабатывается проект муниципального правового акта.

На втором этапе не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии муниципального правового акта должны быть одновременно опубликованы (обнародованы) проект муниципального правового акта, порядок учета предложений по указанному проекту, а также порядок участия граждан в его обсуждении.

На третьем этапе в соответствии с порядком организации и проведения публичных слушаний, определяемых уставом и (или) решением представительного органа, назначаются и проводятся публичные слушания по данному проекту.

На четвертом этапе представительный орган муниципального образования на своем заседании принимает большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов муниципальный правовой акт. Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что дата составления данного протокола и дата проведения заседания представительного органа являются одним днем.

Глава муниципального образования в течении 15 дней со дня принятия устава направляет его в регистрирующий орган

При государственной регистрации устава должны быть представлены:

1) устав муниципального образования, решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии уста-

---

<sup>11</sup> Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 № 97-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ва муниципального образования в двух экземплярах, а также на магнитном носителе;

2) протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;

3) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

Срок принятия решения о государственной регистрации устава муниципального образования составляет 30 дней со дня его представления для государственной регистрации. Устав муниципального образования наделяется государственным регистрационным номером.

День внесения сведений о нем в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ является датой государственной регистрации устава. Удостоверяет данную процедуру свидетельство о государственной регистрации.

Далее в пятидневный срок со дня принятия решения о государственной регистрации устава регистрирующий орган направляет главе муниципального образования, зарегистрированный устав и свидетельство о его государственной регистрации. При отказе в государственной регистрации или при нарушении сроков регистрации устава муниципального образования существует возможность обжалования гражданами или органами местного самоуправления данных действий в суде.

Проведя анализ норм Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» можно сделать вывод о том, что его принятие позволило добиться более четкой регламентации процесса регистрации уставов и упорядочить практику применения данной процедуры.

#### **1.4 Проблемы при регистрации уставов муниципальных образований**

Актуальность проблемы теории и практики регистрации уставов муниципальных образований связана с тем, что область местного самоуправления ре-

гулярно подвергается изменениям на законодательном уровне. К примеру, в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>12</sup> с даты его принятия 06 октября 2003 года до настоящего времени было принято свыше 40 вносящих в него изменения федеральных законов.

Единое правовое пространство в данной сфере реализуется посредством применения норм федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Министерство юстиции РФ при реализации полномочий по регистрации уставов муниципальных образований занимает особо значимую роль в формировании единого правового пространства Российской Федерации.

Согласно сведениям от данного Министерства<sup>13</sup>, «к началу 2020 года прошли регистрацию почти 22 тысячи из 24,5 тысячи уставов муниципальных образований. Отклонены в регистрации были 1200 уставов муниципальных образований». Необходимо выделить основные упущения по несоблюдению законодательства, ставшие основанием для отказа в регистрации уставов муниципальных образований, исходя из опубликованных данных органов юстиции:

1. Несоблюдение регламентированной законом процедуры принятия устава, акта о внесении изменений в устав муниципального образования.<sup>14</sup>
2. Нарушение сроков опубликования проекта устава – не более 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава.
3. Нарушение положения о опубликовании процедуры учета предложений по проекту устава, необнародование порядка участия граждан в обсуждении проекта устава.

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 8 ноября 2007 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>13</sup> Сведения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и иных документов, об аккредитации независимых экспертов с 01 января по 31 октября 2019 года Департамент организации и контроля Министерства юстиции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Чередниченко Я.В. Типичные нарушения в уставах, актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований в Сибирском федеральном округе как основания отказов в государственной регистрации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2008. № 1. С. 82.

4. Несоответствие списка вопросов местного значения, определенного в уставе муниципального образования Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Непредусмотрение в уставе муниципального образования положений, которые в соответствии с федеральным законодательством обязаны регламентироваться уставом и при этом не могут закрепляться другими муниципальными правовыми актами.

6. Присутствие в тексте устава муниципального образования положений, противоречащих федеральному или региональному законодательству о муниципальных выборах, о проведении местного референдума. С нарушением требований федерального законодательства формируются сроки полномочий избирательных комиссий, проведения выборов, сроки опубликования решений о назначении выборов. Ограничивается или расширяется перечень вопросов, выносимых на местный референдум; ограничивается круг лиц, имеющих право на обращение в суд с инициативой назначения местного референдума.

7. Несоблюдение положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» касательно отраженного в уставе порядка осуществления территориального общественного самоуправления.

Решение проблем в области применения Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» необходимо как на федеральном уровне, так и на уровне регионов, муниципальных образований.

Например, затруднительным представляется проверка регистрирующим органом выполнение требований, предусмотренных пунктом 4 статьи 44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>15</sup>. Данная норма обязывает при опубликовании вместе с проектом устава, проектом муниципального правового акта о внесении изменений и до-

<sup>15</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 08 ноября 2007 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

полнений в устав муниципального образования установленного представительным органом местного самоуправления одновременно опубликовывать и порядок учета предложений по проекту и порядка участия граждан в его обсуждении.

Решение данной проблемы, к примеру, в Амурской области достигается посредством рекомендаций органам местного самоуправления представлять в регистрирующий орган непосредственно сам источник официального опубликования.

Кроме того, необходимо обратить внимание на наличие проблемы применения органами юстиции<sup>16</sup> части 8 статьи 4 ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Положения данной статьи закрепляют, что вынесение регистрирующим органом решения об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования не препятствует возможности повторного представления устава для государственной регистрации после исправления нарушений, указанных в решении. Однако порядок повторного представления уставов муниципального образования на регистрацию в законе не закреплен.

На данном этапе ведется работа по формированию государственного реестра уставов муниципальных образований на электронных носителях.

Активная работа по цифровизации процедуры государственной регистрации позволит в будущем осуществлять наиболее эффективный контроль на соответствие уставов муниципальных образований Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, исправлять типичные нарушения и своевременно приводить уставы муниципальных образований в соответствие с изменениями законодательства.

Следующая проблема заключается в том, что принятие устава муниципального образования, его последующая государственная регистрация и опубликование занимают более двух месяцев. Вследствие чего для органов местного

---

<sup>16</sup> Тимчишина О. Е. Проблемы реализации положений Федеральных законов от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» в Свердловской области // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2007. № 12.

самоуправления становится затруднительным приведение уставов муниципальных образований в соответствие с законодательством в связи с его частыми изменениями.

Отчасти данная проблема была исправлена с принятием Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», положения которого устанавливают, что проведение публичных слушаний не обязательно, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами<sup>17</sup>.

Проанализировав положения действующего законодательства, научные работы и практическую деятельность по регистрации уставов муниципальных образований органами юстиции возможно сделать следующие выводы:

1. Уставы муниципальных образований проходят государственную регистрацию в органах юстиции, данная процедура регламентируется федеральным законом и направлена на проверку соответствия содержания и порядка принятия уставов муниципальных образований Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству.

2. Министерство юстиции РФ при реализации полномочий по регистрации уставов муниципальных образований занимает особо значимую роль в формировании единого правового пространства Российской Федерации. Создаются методические рекомендации, схемы действия регистрирующего органа при регистрации уставов муниципальных образований. Анализируются и обобщаются распространенные ошибки, ставшие основанием для отказа в государственной регистрации уставов муниципальных образований. Выявляются законодательные недочеты по вопросам государственной регистрации уставов му-

---

<sup>17</sup> Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ (ред. от 01 марта 2008 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.

ниципальных образований, выдвигаются способы решения существующих проблем.

3. Обязательным из условий вступления в силу устава муниципального образования является его опубликование в установленном законом порядке.

Устав муниципального образования закрепляет порядок опубликования муниципальных правовых актов и должен предусматривать возможность ознакомления с ними граждан.

Значимым событием в создании единого правового пространства Российской Федерации является принятие Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов»<sup>18</sup>, вступивший в силу с 01 января 2009 года.

Согласно сведениям Министерства регионального развития Российской Федерации «зарегистрированы уставы 23907 муниципальных образований, что составляет 99 % их общего количества в Российской Федерации. В Российской Федерации сформирована современная модель территориальной организации местного самоуправления, созданы органы местного самоуправления. Организована муниципальная служба, приняты и прошли государственную регистрацию уставы муниципальных образований, реализуются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения».<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Федеральный закон от 08 ноября 2007 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5556.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 (с изм. на 10 июля 2017 года) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

## 2 ПРАВОВАЯ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ

### 2.1 Нормативное правовое регулирование проведения экспертиз

Начинать рассмотрение данного вопроса необходимо с ознакомления с положениями Указа Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». Этот акт устанавливает принцип главенства Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, а также обеспечивает надлежащее исполнение права граждан на достоверную информацию о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. В соответствии с этим актом был создан федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, полномочиями по ведению которого были наделены Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные управления.

Исполнение отправления нормативных правовых актов субъекта было поручено данным указом высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации. В соответствии с пунктом 2 они обязаны в течении 7 дней со дня издания направить копии данных актов и копии изданий в которых было произведено обнародование через территориальные органы, для последующего внесения их в федеральный регистр и проведения экспертизы.

Принципами построения целостного правового пространства считаются нормы закреплённые Конституцией Российской Федерации в статьях 4 и 5, данные положения устанавливают, что все правовые акты должны соответствовать федеральному законодательству и не нарушать его неприкосновенность. Если иной акт идет в разрез с федеральным законодательством, то необходимо применять именно федеральные законы.

Исходя из этого можно сформулировать понятие единого правового пространства как состояние, при котором правовые акты находятся в определенной

иерархии и соответствуют главенствующим положениям Конституции.

Особое значение в соблюдении данного принципа лежит на территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, основным вектором деятельности которых и является задачи по обеспечению единства правового пространства.

Исходя из этого, следует что Управление Минюста России по Амурской области является органом, правомочным на проведение правовой экспертизы нормативно правовых актов Амурской области и последующей регистрацией и внесением в федеральный регистр.

Необходимо отметить и то, что часть 3 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 97 «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» закрепляет за полномочиями Управления Минюста России по Амурской проведение государственной регистрации уставов муниципального образования. Данную процедуру проходят уставы, в которых в результате правовой и антикоррупционной экспертизы не было выявлено положений, противоречащих Конституции РФ, федеральным и региональным законам, а также не обнаружены факторы коррупциогенного характера.

Способы по выявлению коррупции регламентированы в статье 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», основным из которых несомненно признается антикоррупционная экспертиза уставов, нормативных правовых актов и их проектов.

Исполнение данного закона было обеспечено изданием Федерального закона от 17.07.2009 № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», который закрепил необходимость осуществления антикоррупционной экспертизы. Издание нового нормативно правового акта либо внесение изменений принято считать основаниями, при которых данная экспертиза является обязательной.

На данный момент порядок проведения антикоррупционной экспертизы регламентируется постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нор-

мативных правовых актов». Данная методика не регламентируют четкую процедуру осуществления экспертизы, а лишь закрепляет своими положениями перечень фактов, которые следует считать коррупциогенными.

Часть 2 статьи 1 указанного выше Федерального закона № 172 формулирует понятие коррупциогенных факторов - как положения нормативных правовых актов или проектов нпа, которые представляют правоприменителю необоснованно широкие границы полномочий или возможность необоснованного использования исключений из общих правил, а также положения, которые включают в себя неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям, наличие в свою очередь которых влияет на проявление коррупции.

Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87 Министерство юстиции Российской Федерации для наиболее эффективного исполнения процедуры правовой экспертизы, проводимой в целях проверки несоответствий в нормативном акте положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству установило методические рекомендации по проведению правовой экспертизы.

Данные методические рекомендации закрепляют, например, сроки проведения правовой экспертизы, который составляет 30 дней с момента поступления правового акта в территориальный орган Министерства юстиции России. Важным основанием для определения подлежит ли правовой акт проведению правовой экспертизы, является его нормативность.

Понятие нормативности правового акта в юридической науке не закреплено, однако на основе сформулированных юристами практиками признаков характерных именно нормативному акту и Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» можно сделать вывод, что нормативный акт должен устанавливать определенные правоотношения для субъектов, распространяться на широкий круг лиц и обладать неоднократным действием.

Предметом правовой экспертизы является проверка акта на соответствие устава или акта о внесении изменений в устав положениям Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам, анализ норм муниципального акта и выявление противоречий по основным критериям оценки, проверка экспертом устава, муниципального акта, который вносит изменения в устав на исполнение закрепленной федеральным законом процедуры его принятия.

Кроме того, в соответствии с приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92 полномочиями по проведению экспертизы обладают юридические и физические лица, получившие аккредитацию в органах Минюста России. Вышеуказанные лица выступают независимыми экспертами и осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе.

## **2.2 Этапы проведения экспертизы**

Перед государственной регистрацией уставов, а также актов о внесении изменений в устав территориальные органы Минюста России осуществляют проведение правовой и антикоррупционной экспертизы, включающие в себя четыре основных этапа.

На начальном – первом этапе устанавливается соответствие устава или акта о внесении изменений в устав положениям Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам.

На данном этапе должностные лица – эксперты проводят анализ норм муниципального акта и определяют существуют ли противоречия по основным критериям оценки:

1. Присутствие либо отсутствие в уставе, акте о внесении изменений в устав норм, расходящийся с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законам. Здесь экспертом исследуются положения устава, акта о внесении изменений в устав, проводится анализ норм Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов. После делаются выводы о наличии либо отсутствии противоречий.

2. Присутствие либо отсутствие в уставе, акте о внесении изменений в устав норм, регламентирующих вопросы местного значения. Данное положение обязательно должно регулироваться уставом, так как это требование установлено Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством.

3. Присутствие либо отсутствие в уставе, акте о внесении изменений в устав норм, которые не соответствуют решению, принятом при прямом волеизъявлении населения муниципального образования. Здесь эксперт анализирует решение представительного органа муниципального образования, либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования, либо протокол схода граждан, на которых был принят устав, акт о внесении изменений в устав.

Следующий - второй этап представляет собой проверку экспертом устава, муниципального акта, который вносит изменения в устав на исполнение закрепленной федеральным законом процедуры его принятия.

Данный этап включает в себя анализирование следующей группы обстоятельств:

1. Принят ли устав, муниципально правовой акт о внесении изменений в устав соответствующим органом местного самоуправления. В соответствии со статьей 44 Федерального закона № 131<sup>20</sup> только представительный орган муниципального образования или сход граждан, в случае если численность жителей в поселении меньше 100 обладающих избирательным правом человек, имеют полномочия на принятие устава муниципального образования.

2. Присутствовал ли минимальный кворум представительного органа местного самоуправления при принятии решения.

Часть 5 статьи 44 Федерального закона № 131 устанавливает, что при принятии актов должно иметься минимум две трети голосов от закрепленного

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 08 ноября 2007 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

числа депутатов данного представительного органа.

3. Обязательно устанавливается, была ли учтена позиция населения при принятии устава муниципального образования.

4. Был ли соблюден регламент представительного органа местного самоуправления либо порядок осуществления схода граждан.

5. Проверяется был ли соблюден установленный срок для публикации проекта устава муниципального образования или проекта акта о внесении изменений в устав. Часть 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ говорит о том, что срок для публикации проекта не должен превышать 30 дней до момента решения вопроса касательно принятия устава, внесении изменений и дополнений в устав представительным органом. В то же время должен быть опубликован и порядок учета предложений по проекту и порядок участия граждан в его обсуждении.

6. Была ли проведена главой муниципального образования публикация устава муниципального образования, акта о внесении изменений и дополнений в устав.

В итоге проведения экспертной проверки на установления соблюдения закрепленного в федеральном законодательстве процедуры принятия устава, муниципального акта, вносящего изменения в устав эксперты приходят к выводу о наличии либо отсутствии нарушений.

Важным и третьим этапом проверки является проведение антикоррупционной экспертизы положений устава, акта о внесении изменений в устав на наличие коррупциогенных факторов.

Принятый 17 июля 2009 Федеральный Закон<sup>21</sup> № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» основательно закрепил антикоррупционную экспертизу как неотъемлемую часть при осуществлении муниципального нормотворчества.

Отличием данной экспертизы от иных видов правовых экспертиз является

---

<sup>21</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

то, что целью её проведения является проверка муниципального акта на присутствие в нем коррупциогенных факторов.

На данный момент порядок проведения антикоррупционной экспертизы регламентируется постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

Часть 2 статьи 1 указанного выше Федерального закона № 172 формулирует понятие коррупциогенных факторов - как положения нормативных правовых актов или проектов нпа, которые представляют правоприменителю необоснованно широкие границы полномочий или возможность необоснованного использования исключений из общих правил, а также положения, которые включают в себя неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям, наличие в свою очередь которых влияет на проявление коррупции.

Перечень муниципальных правовых актов, для принятия которых обязательно проведение антикоррупционной экспертизы закреплен частью 1 статьи 3 данного федерального закона, ими являются:

- Уставы муниципальных образований и решения о внесении в них изменений и дополнений.

- Утверждённые в форме правовых актов решения, принятые на местном референдуме.

- Касающиеся прав и свобод, обязанностей человека и гражданина решения представительного органа, а также постановления и распоряжения главы муниципального образования. Решения, которые устанавливают полномочия органов местного самоуправления, затрагивают вопросы выделения средства из бюджета муниципального образования, государственной и муниципальной собственности и т. д. На заключительном - четвертом этапе экспертизы составляются следующие экспертные заключения:

- Соответствует ли устав, акт о внесении изменений в устав Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству,

уставу субъекта Российской Федерации.

- Результаты по проведению антикоррупционной экспертизы.
- Заключение об отказе в государственной регистрации с указанием причин и предложениями по устранению выявленных нарушений.

Если по окончании проведения правовой экспертизы выявлены нормы, расходящиеся и противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству выносится мотивированное экспертное заключение. Данное экспертное заключение так же выносится в случаях, когда нарушается порядок обнародования устава, актов о внесении изменений в устав. Указанное заключение подлежит направлению в 10 дневной срок со дня регистрации в орган местного самоуправления, который издал данный акт для ознакомления и последующего устранения нарушений.

В свою очередь, экспертное заключение может не выноситься, например, если в ходе проведения правовой экспертизы в уставе не обнаружены положения, идущие в разрез с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством, уставом субъекта РФ. В такой ситуации устав просто вносится в регистр с определенной пометкой и датой проведения экспертизы, без составления экспертного заключения.

Экспертное заключение содержит в себе указания на конкретные нормы анализируемого устава, которые нарушают положения Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства, и описание данных положений с рекомендациями по устранению данных нарушений, а также указание на выявленные или не выявленные в уставе коррупциогенные факторы и решение о государственной регистрации устава.

Из методических рекомендаций Минюста следует сделать вывод, что рекомендовано при описании норм устава отображать:

- Текст положения, нарушающий Конституцию Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство, устав субъекта РФ с указанием на конкретный абзац, пункт, часть статьи или статью данного акта.
- Какие нормы Конституции Российской Федерации или положения феде-

рального и регионального законодательства были нарушены, так же с указанием на конкретный абзац, пункт, часть статьи или статью данного акта.

Всем экспертным заключениям, в зависимости от очередности их составления присписывается свой номер, по которому в реестре нормативно правовых актов Российской Федерации можно ознакомиться с текстом данного устава, статусом действия, а также соответствия законодательству.

### **2.3 Методика проведения антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований**

Перечень факторов, относимых к коррупциогенным закреплен Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, установленной постановлением Правительства Российской Федерации №96 от 26.02.2010<sup>22</sup>. Целью с которой была составлена данная методика является преодоление практических вопросов, возникающих в ходе проведения антикоррупционной экспертизы. К примеру, установление признаков, исходя из которых факторы следует считать коррупциогенными.

Необходимо отметить, что для определения факторов коррупциогенного характера недостаточно лишь применения одной только Методики, так учеными юристами и экспертами на основе практики были выработаны методологические приемы их выявления.

Чтобы результаты антикоррупционной экспертизы бы наиболее качественными и эффективными, необходимо опираться на сформулированные принципы.

Системность проведения экспертизы выступает базовым принципом и заключается в анализе нормативного акта, устава муниципального образования относительно остальных нормативных правовых актов. Данный подход направлен на достижение именно объективных и достоверных заключений, предупре-

---

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ждение случаев субъективной оценки касает признака коррупциогенности.

Следующий принцип проведения антикоррупционной экспертизы – обязательность. Министерство юстиции Российской Федерации, а так же его территориальные органы осуществляют проверку проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при наблюдении за их применением и при включении данных в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Применительно к уставам муниципальных образований, а также проектов о внесении в них изменений антикоррупционная экспертиза проводится в ходе процедуры государственной регистрации.

Важно отметить, что обязанность по проверке действующих нормативно правовых актов выступает одной из сфер деятельности законодательных органов. Исходя из этого, территориальные органы Минюста России были наделены полномочиями по мониторингу за соблюдением выполнения данной обязанности, в целях выявления коррупциогенных норм и повышения качества правотворческой деятельности.

Проверяемость заключений по антикоррупционной экспертизе, как принцип, заключается в допустимости осуществления контроля за объективностью результатов, на предмет соответствия методике проведения экспертизы, наличие законных оснований и логичных выводов.

Одним из основных принципов, благодаря которому достигаются наиболее результативные показатели, является принцип сотрудничества территориальных органов Минюста России или коммуникации с органами правотворческой деятельности, органами прокуратуры, органами местного самоуправления.

В первую очередь, при проверке нормативного правового акта, устава муниципального образования необходимо принимать во внимание позицию по заключениям, составленным их издателями и независимыми экспертами, так как в данных заключениях зачастую уже доказаны факты, указывающие на коррупциогенность положений нормативного правового акта.

Содержание взаимодействия органов прокуратуры и территориальных органов Минюста России обусловлено тем, что на практике возникают вопросы

касаемо фактического исполнения требований об исключении из проверяемого нормативного правового акта обнаруженных факторов, коррупциогенного характера.

Так как законодательно сроки исправления коррупциогенных положений из проверяемого нормативного правового акта чётко не регламентированы, это способствует длительному неустранению выявленных в ходе экспертизы нарушений, несмотря на то, согласен ли орган, издавший проверяемый акт с экспертным заключением или нет.

В данном случае можно видеть необходимость сотрудничества путем заключения соглашений между территориальными управлениями Минюста и надзорными органами в лице прокуратуры.

Наиболее эффективными инструментами для исполнения требований об исключении из проверяемого нормативного правового акта обнаруженных факторов, коррупциогенного характера выступают меры прокурорского реагирования.

Самым распространённым из них является прокурорское требование об исправлении положений нормативного правового акта или установленная процессуальным законодательством Российской Федерации возможность обращения прокурора в суд. Созываемые экспертные советы, состоящие из числа независимых экспертов проводящих антикоррупционную экспертизу, осуществляющих проверку и мониторинг правоприменения путём совместного обсуждения наиболее часто выявляемых коррупциогенных факторов, являются также эффективными инструментами взаимодействия, направленными на повышение качества законодательной деятельности органов за которыми закреплена данная компетенция.

Вышеуказанные принципы позволяют гарантировать высокий уровень проведения антикоррупционной экспертизы, а также качество её результатов. Кроме того, на их основе проводится совершенствование и развитие методических приемов, направленных на своевременное выявление коррупциогенных

факторов и последующую процедуру их устранения, что доказывает высокую значимость данных принципов.

Одним из особо значимых этапов проведения антикоррупционной экспертизы необходимо выделить процедуру по конкретному обнаружению объекта, представляющего собой положение анализируемого нормативного правового акта, которое содержит в себе факторы устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения. В целях выявления данного объекта частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>23</sup>, было юридически закреплено понятие коррупциогенных факторов, а квалифицирующие признаки присущие им в пунктах 3 и 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов разделились на две основные группы:

1. Первая группа, содержащая перечень коррупциогенных факторов, представляющих правоприменителю необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

2. В состав второй группы включены коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Прослеживаются явные отличия квалифицирующих признаков между двумя этими группами, однако объединяет их именно содержание, так как в совокупности они представляют коррупциогенные факторы. Особая роль методики обусловлена тем, что она направлена не только помощь при выявлении положений коррупциогенного характера, так как при проведении проверки нормативно правового акта основной сложностью для эксперта является не обнаружение коррупциогенного фактора, а обоснование при определении коррупцио-

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

генности нормы и указание на то, как именно данная норма может способствовать порождению коррупциогенного проявления.

Далее считаем необходимым исходя из перечня закрепленного рассматриваемой Методикой отразить очередность и раскрыть содержание каждого из коррупциогенных факторов

Первым фактором в группе, содержащей перечень коррупциогенных факторов, представляющих правоприменителю необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил является широта дискреционных полномочий.

Широтой дискреционных полномочий определяется отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Дискреционностью можно назвать излишне свободные и чётко не ограниченные рамки права усмотрения, закрепленные положением нормативно правового акта за правоприменителем при осуществлении своих властных полномочий. Указанная в данном факторе неопределенность может вследствие стать основой для свободного толкования норм должностным лицом или органом государственной власти исходя из своей личной заинтересованности, что вследствие способствует проявлению коррупции.

Так неуказание в норме конкретных сроков является наглядным примером данного фактора, такая ситуация может послужить как основанием для их необоснованного увеличения правоприменителем либо же напротив, сокращения чётко незакреплённых сроков.

Кроме того, нередко прослеживается взаимосвязь рассматриваемого фактора с другим, а именно «отсутствие или неполнота административных процедур», который выступает производным, по отношению к первому. Это обосновано тем, что широта дискреционных полномочий зачастую представляет собой некий законодательный пробел, влекущий неопределённость в основаниях для принятия решения, требующего чётко регламентированную административную

процедуру осуществления, то есть регламент. Исходя из этого эксперт должен анализировать положения акта при наличии коррупционного факта в виде широты дискреционных полномочий, так же и на присутствие указанного выше взаимосвязанного с ним фактора.

Данный коррупционный фактор возглавляет статистику по выявлению в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Проблему представляет то, что как и было отмечено ранее присутствие данного фактора в нормативном акте влечет возможность для злоупотребления правом должностным лицом, но нередко экспертное заключение содержащее в себе рекомендации по устранению противоречащих положений не принимается во внимание субъектом издавшим акт. В такой ситуации делаются отсылки на то, для должного осуществления возложенных на государственный орган полномочий предусмотрено существование свободных рамок для усмотрения, так как этим обеспечивается самостоятельность при принятии тех или иных решений.

Так в Амурской области данный коррупционный фактор выявлен в ходе экспертизы решения Виноградовского сельского Совета народных депутатов от 28.12.2020 №154 «О внесении изменений в Устав Виноградовского сельсовета». Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Амурской области при проверке соблюдения порядка принятия решения Виноградовского сельского Совета народных депутатов от 28.12.2020 №154 «О внесении изменений в Устав Виноградовского сельсовета, соответствия его Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу Амурской области, законам Амурской области и наличия в нем коррупционных факторов установлено следующее. Представленное решение содержит коррупционный фактор по следующему основанию. Частью 5 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом

муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Согласно части 1.1 статьи 4.1 закона Амурской области от 30.06.2008 №71-ОЗ «О некоторых гарантиях депутатам представительных органов муниципальных образований и лицам, замещающим муниципальные должности в Амурской области» депутату для осуществления депутатских полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц. Частью 1 решения установлено, что депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Таким образом, пунктом 3 части 1 решения не установлено точное количество дней, на которые ежемесячно депутатам гарантируется сохранение места работы (должности).

Указанное согласно пункту «а» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», составляет коррупциогенный фактор - широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Вторым коррупциогенным фактором из рассматриваемой группы является Определение компетенции по формуле «вправе».

Его содержание заключается в диспозитивном установлении возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций. В нормативных правовых актах встречаются положения, регламентирующие процедуры совершения юрисдикционных полномочий правоприменителя, включающих в себя как права так и определенные обязанности, которые должны быть подробно закреплены законодательно, в ином случае отсутствие четкой регламентации приводит к возникновению данного коррупциогенного фактора. Таким образом, возможности для определения компетенции по формуле «вправе» требует строго правового закрепления и возможного сведения к минимуму.

Отличительными признаками данного коррупционного фактора является то, что при его выявлении в ходе проверки эксперт не использует индивидуальные методики обнаружения, так как содержание представляется достаточно простыми для доказывания. Однако специфику касаясь методики выявления коррупциогенных факторов данной категории можно представить следующим образом. Иногда экспертами при анализе учитываются только такая фраза диспозитивного характера как «вправе» и не принимаются в должное внимание аналогичные по смыслу слова синонимы: «может», «определяет», «устанавливает», «решает», «принимает решение».

Третий коррупциогенный фактор рассматриваемый в данной группе – это выборочное изменение объема прав и обязанностей.

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

Выявление экспертом указанного коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте производится попутно с иными коррупциогенными факторами, такими как: злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными

лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций; широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Важным для понимания является то, что выборочное изменение объема прав и обязанностей служит основанием для возникновения такого коррупционного фактора, как определение компетенции по формуле вправо. Таким образом чётко прослеживается корреляция во взаимодействии этих понятий, исходя из этого при проведении экспертизы специалистами проводится их анализ в совокупности и вследствие обоснования коррупционности анализируемых положений нормативно правового акта предстает более аргументированным.

При проведении мониторинга законодательства в области административного права в целях выявления порождающих коррупцию факторов, прослеживается определенная устойчивая статистка недостатков в законотворчестве, на основании которой можно выделить типовые характеристики. Рассмотрев нормативно правовые акты на уровне субъектов Российской Федерации подтвердить данное утверждение можно, например, наличием повтора таких оборотов при изложении норм в правовом акте, как: «в исключительных случаях», «за исключением», «в отдельных случаях» и т.д.

Следующим рассматриваемым коррупционным фактором является чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, представляющий собой включение бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц), принявших первоначальный нормативный правовой акт.

Положение правового акта, представляющие законодателю возможность на основе бланкетных или отсылочных норм принимать правовые акты, регламентирующие обязательную модель поведения сверх той компетенции, которой они обладают является практическим проявлением данного фактора.

Следует отметить то, что наличие отсылочных и бланкетных норм обусловлено необходимостью координирования между собой положений норм права, закрепленных в различных правовых источниках в целях обеспечения исполнения принципа системности права. Исходя из этого, при проведении экспертизы для определения коррупциогенности необходимо анализировать положение нормативно правового акта именно с позиции того, каким образом применяются указанные бланкетные или отсылочные нормы, предоставляет ли их использование возможность нарушения правил компетенции.

Спецификой присущей данному фактору считается его способность создавать системную коррупциогенность нормы, влекущую за собой появление таких коррупциогенных факторов, как широта дискреционных полномочий и злоупотребление правом заявителя.

Пятым из перечня коррупциогенными факторами, представляющих правоприменителю необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, является принятие нормативного правового акта за пределами компетенции. Содержание данного фактора заключается в издании государственным органом или органом местного самоуправления нормативного правового акта сверх установленной законодательной компетенции.

Принятие нормативно правовых актов органом государственной власти субъекта, либо органом местного самоуправления должно происходить в строгих рамках, обусловленных компетенцией и полномочиями конкретного органа. Указанные полномочия регламентируются в положениях об органе или уставе и включают в себя список тех правовых и других актов, полномочиями на принятие которых наделены эти органы государственной власти субъекта или органы местного самоуправления.

Согласно статистических данных мониторинга муниципальных правовых актов на проверку наличия коррупциогенных факторов, можно сделать вывод о том, что рассматриваемый коррупциогенный фактор так же нередко выявляется в ходе проведения антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем, необходимо

принимать во внимание тот факт, что применительно к данным актам (исключение составляют акты выносящие изменения в уставы муниципальных образований.) не осуществляется проведение экспертизы, таким образом, важно выявлять признаки указывающие на присутствие данного фактора в нормах уставов муниципальных образований и региональном законодательстве, касаемых вопросов местного значения.

При проведении экспертизы обнаружение указанного коррупциогенного фактора достигается путём анализа норм законов, уставов или положений об органе регламентирующих компетенцию органа на издания нормативно правового акта, проверяется обладают ли данные органы соответствующими полномочиями на издания нормативного правового акта.

Зачастую принятие акта сверх наделенной законом компетенции можно отследить из самого наименования изданного акта. Результат антикоррупционной экспертизы, при котором в нормативном акте выявлен данный коррупциогенный фактор, говорит об незаконных основаниях его издания, это в свою очередь обуславливает положительную статистику одобрения экспертного заключения органами, издавшими акт.

Шестым из первой группы перечня коррупциогенных факторов утверждённой методикой является заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий. Содержание данного фактора заключается в установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

В ходе осуществления проверки нормативных правовых актов на наличие коррупциогенных составляющих, а так же на соответствие положений акта законодательству Российской Федерации необходимо при выявлении фактов заполнения законодательных пробелов при помощи подзаконных актов исходить из вопроса соблюдения законодательства о вопросах относимых к ведению субъектов РФ.

Рассматриваемый фактор выступает критерием недостаточно качествен-

ного уровня регионального законодательства и порождается определенными причинами. Так возникают ситуации при котором чёткая регламентация определенной группы общественной отношении законодателем намеренно в целях право применения устанавливается не в полном объеме, что приводит осознанному допуску правовых пробелов.

Исходя из данных полученных в ходе мониторинга результатов экспертиз правовых актов территориальными управлениями Министерства юстиции Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что в случаях выявления рассматриваемого коррупциогенного фактора, указанные органы незамедлительно отправляют экспертное заключение органам государственной власти субъекта Российской Федерации для последующего устранения обнаруженных нарушений. Необходимо, как было отмечено в данной работе ранее, сказать, что в действующем законодательстве не устанавливается конкретный срок для исправления выявленных в ходе экспертизы нарушений.

Опасность данного коррупциогенного фактора заключается не в самом противоречащем содержании положения нормативно правового акта, а в условиях, возникающих из недостаточно полного правового урегулирования и приводящих к возможности для совершения коррупционных преступлений.

В целях выявления законодательных пробелов экспертом анализируется акт, с позиции того, насколько достаточно и полно достигаются цели правового регулирования, в полном объеме ли конкретизируются те или иные общественные отношения.

Касаемо практики выявления указанного коррупциогенного фактора, наблюдается довольно редкая статистика обнаружения в ходе антикоррупционной экспертизы, наибольшие показатели были получены при проведении территориальными органами Минюста России правовой экспертизы.

Седьмой коррупциогенный фактор, включаемый в рассматриваемую группу – это отсутствие или неполнота административных процедур. Содержание данного фактора заключается отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями

(их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Хоть и выявление данного коррупциогенного фактора не представляет особую трудность, зачастую возникают ситуации упущения его из внимания при проведении экспертизы, в частности при неполноте административных процедур.

Отсутствие или неполнота административных процедур как коррупциогенный фактор состоит в недостаточном регламентировании последовательности выполнения определенных действий совершаемых в целях принятия решения, например, о рассмотрении обращений граждан.

Спецификой по выявлению указанного фактора является наиболее оперативное обнаружение при анализе положений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации устанавливающих процедуру предоставления государственных или муниципальных услуг, а так же по осуществлению прав субъектами правоотношений.

Эксперт при подготовке заключения на нормативный акт изучает последовательность действий необходимых для предоставлений той или иной услуги либо реализации субъективного права, и в случае обнаружения отсутствия одного из элементов последовательности делаает обоснованный вывод о неполноте административной процедуры.

Важно понимать, что чрезмерно строгое и усложненное закрепление административных процедур так же в свою очередь порождает условия для возникновения иных коррупциогенных факторов, например, нормативных коллизий.

Так же необходимо осуществляет периодический мониторинг нормативно правовых актов, регламентирующих данные процедуры на предмет коррупциогенности, так как указанная группа подвержена частым изменениям.

Восьмым из первой группы перечня коррупциогенных факторов утверждённой методикой является отказ от конкурсных (аукционных) процедур. Содержание данного фактора заключается в не закреплении административного

порядка предоставления права (блага).

Закрепление данных процедур обусловлено тем, что при выборе поставщика товаров и услуг важно соблюдать принципы открытости и состязательности, что в итоге позволяет определять из всех представленных участниками наиболее качественные и выгодные коммерческих предложения. В свою очередь отсутствие конкурсных процедур влечёт за собой условие для возникновения коррупционных составляющих, в виде предоставления преимущества конкретному претенденту, хотя его условия могут быть завышенными, по сравнению с другими поставщиками. Для предотвращения таких ситуаций и были введены конкурсные процедуры.

В статистике выявления рассматриваемый коррупциогенный фактор обладает наименьшими показателями среди иных факторов, так по результатам деятельности территориальных органов Минюста России в 2020 году было зафиксировано всего 7 нарушений такого типа в нормативных правовых актах Российской Федерации, причиной этого является качественная правовая регламентация данной группы общественных отношений.

Чтобы привести положение нормативно правового акта содержащее в себе отказ от конкурсных процедур в соответствие, необходимо установить чёткий список оснований для обязательного проведения торгов или других процедур.

Крайним коррупциогенным фактором в рассматриваемой группе является нормативные коллизии. Нормативные коллизии представляют собой противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможности произвольного выбора норм, наиболее выгодных для них. Содержание данного фактора заключается в проблеме применения и противоположном значении положений различных нормативно правовых актов, регулирующих одну и ту же группу общественных отношений.

Эксперты в области права разделяют коллизионные нормы на следующие виды: содержательные, пространственные и иерархические

Опасность коррупциогенного фактора данного типа заключается в диспозитивности выбора нормы, на основе личной заинтересованности правоприменителя, возникают основания для истолкования норм из личной позиции, приводящих к возникновению других коррупциогенных факторов – «широта дискреционных полномочий», «выборочное изменение объема прав», «определение компетенции по формуле «вправе».

Исходя из данных мониторинга по выявлению данного коррупциогенного фактора, в ходе проверки эксперты используют метод системного анализа, причиной этого является необходимость в отслеживании системных взаимосвязей конкретных норм, положений нормативного правового акта, объединяемых анализируемую группу. Приведение в соответствие положений содержащих данный коррупциогенный фактор требует использования юридических инструментов для подробной регламентации группы общественных отношений в которых присутствуют коллизии.

Перейдем к подробному рассмотрению установленной методикой второй группы коррупциогенных факторов, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Возглавляет указанную группу коррупциогенный фактор, заключающийся в завышенных требованиях к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. Содержание данного фактора заключается в установлении неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Рассматриваемый фактор находится в соотношении с другим коррупциогенным фактором «широты дискреционных полномочий», являющийся производным по отношению к «наличию завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

Обнаружение положений содержащие завышенных требованиях не является проблематичным. Для выявления данного фактора эксперты применяют индуктивный метод, исходя из обратного, то есть проверяя наличие оптимального набора требований, которые нужно выполнить для реализации регламен-

тируемых правоотношений.

Анализируется все положения нормативно правового акта на предмет установления необходимых требований для осуществления субъектом принадлежащего ему права. Далее проверяется обоснованность и рациональность предъявляемых требований, насколько затруднительно их выполнение для субъекта правоотношения. В противном случае, если не соблюдаются данные признаки, возникает риск возникновения коррупционных проявлений.

Кроме того, экспертом устанавливается не содержится ли в порядке чрезмерный объём обязанностей для граждан или организаций, затрудняющих их корректное исполнение, что в свою очередь и является примером коррупциогенного фактора завышенных требований.

Так в Амурской области данный коррупциогенный фактор выявлен в ходе проведения экспертизы решения Мазановского районного Совета народных депутатов от 30.09.2020 №58/317-Р «О внесении изменений в Устав Мазановского района».

Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Амурской области при проверки соблюдения порядка принятия решения Мазановского районного Совета народных депутатов от 30.09.2020 №58/317-Р «О внесении изменений в Устав Мазановского района», соответствия его Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу Амурской области, законам Амурской области и наличия в нем коррупциогенных факторов установлено следующее.

Представленное решение содержит коррупциогенный фактор по следующему основанию. Частью 5 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не мо-

жет составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Согласно части 1.1 статьи 4.1 закона Амурской области от 30.06.2008 №71-ОЗ «О некоторых гарантиях депутатам представительных органов муниципальных образований и лицам, замещающим муниципальные должности в Амурской области» депутату для осуществления депутатских полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Пунктом 2 части 1 решения установлено, что депутату районного Совета народных депутатов для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого не может составлять в совокупности менее 2 и более 4 дней в месяц.

Таким образом, пунктом 2 части 1 решения не установлено точное количество дней, на которые ежемесячно депутатам гарантируется сохранение места работы (должности).

Указанное согласно пункту «а» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», составляет коррупциогенный фактор - широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

На основании изложенного, в государственной регистрации решения Мазановского районного Совета народных депутатов от 30.09.2020 №58/317-Р «О внесении изменений в Устав Мазановского района» было отказано.

Вторым коррупциогенным фактором из рассматриваемой группы является-

ся злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами). Содержание данного фактора заключается в отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций.

Проявление на практике включает в себя наделение заявителя правом свободного выбора способа или сроков совершения действий, при отсутствии строгой регламентации, что приводит к осуществлению действий должностными лицами, по своему усмотрению. В целях обнаружения указанного коррупционного фактора, эксперты проводят оценку всех возможных действий должностных лиц согласно положениям нормативно правового акта и соотнося их с предоставляемой заявителю возможностью права свободного выбора способа или сроков совершения действий.

Следует отметить, что распространенными ситуациями является сочетание рассматриваемого факта с такими коррупционными факторами, как: «определение компетенции по формуле «вправе»», «выборочное изменение объема прав», «отсутствие или неполнота административных процедур». Соответственно в экспертном заключении перечисляются все обнаруженные коррупционные факторы.

Такие недостатки в нормотворчестве, как издание нормы, устанавливающей открытый перечень документов, необходимых представленным заявителем является наглядным примером благоприятной предпосылки для возникновения коррупционного фактора «злоупотребление правом заявителя», так как при отсутствии четкой регламентации должностное лицо может по своему усмотрению ставить наиболее затруднительные условия для реализации прав гражданами и организациями, которые в свою очередь нередко обращаются в суд за защитой своих нарушенных прав, с указаниями на данную коррупционную составляющую нормативного акта.

Крайним коррупционным фактором в рассматриваемой группе является юридико-лингвистическая неопределенность. Содержание данного фактора заключается в употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и катего-

рий оценочного характера.

При составлении любого нормативного правового акта, вне зависимости от его юридической силы, следует соблюдать правила юридической техники и принципы четкости и логичности построения нормативного правового положения. В противном случае, при применении формулировок оценочного характера и не признанных в данной области терминов и понятий, образуется потенциальные основания для возникновения других коррупциогенных факторов, таких как: «широта дискреционных полномочий», «выборочное изменение объема прав», «определение компетенции по формуле «вправе»», «отсутствие или неполнота административных процедур».

Эксперт при составлении заключения не дает лингвистическую оценку проверяемого нормативного правового акта, а устанавливает соблюден ли в акте принцип единообразия терминологии, то есть применения одних и тех же понятий для определения содержания, и способа закрепления правоотношений определенной группы.

Спецификой выявления указанного коррупциогенного фактора являются слова – ориентиры, которые указывают на наличие в акте юридико-лингвистической неопределенности, например: «в случае необходимости», «целесообразно», «в крайних условиях», «в разумный срок», «в короткий срок», «в кратчайшие сроки», «длительные сроки», «в определенных условиях», «при достаточных основаниях», «неограниченное время», «иные наименования (случаи, условия, порядок, процедуры)», «и т.п.», «и т.д.», «прочие...», «другие ...», «остальные...», «другие варианты», «предпочтительно использование», «в некоторых случаях, допускается (разрешается)».

#### **2.4 Заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы**

В экспертном заключении<sup>24</sup> отражаются все положения документа, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных еди-

---

<sup>24</sup> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ниц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Основным требованием к составлению заключения об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случае обнаружения в них коррупциогенных факторов является подготовка рекомендаций по доработке проекта нормативного правового акта, внесению изменений в нормативный правовой акт, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с учетом высказанных замечаний.

Каждому экспертному заключению, исходя из последовательности его подготовки, присваивается порядковый номер.

Порядок учета результатов антикоррупционной экспертизы:

1. Должностные лица, разработавшие проект нормативного правового акта, учитывают результаты проводимой ими антикоррупционной экспертизы подготовленного проекта нормативного правового акта, предотвращая появление в нем коррупциогенных факторов.

В пояснительной записке к проекту нормативного правового акта, представляемого в установленном порядке его разработчиками, указываются сведения о проведении ими антикоррупционной экспертизы предлагаемого проекта и об отсутствии в нем коррупциогенных факторов.

2. Заключение, подготовленное по результатам антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, проведенной органом исполнительной власти в области юстиции, иными государственными органами и их должностными лицами, специально уполномоченным президентом или правительством государства органом, должностным лицом, учреждением или организацией в области проведения антикоррупционной экспертизы, а также по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, в случае указания на обнаруженные коррупциогенные факторы направляется в установленные зако-

нодательством государства порядке и сроки разработчикам проекта для устранения выявленных положений, содержащих коррупциогенные факторы.

Указанная доработка проводится в соответствии с установленным законодательством государства порядком доработки проектов нормативных правовых актов по результатам правовой (юридической) экспертизы. После доработки проект нормативного правового акта подлежит повторной антикоррупционной экспертизе, проводимой в порядке, установленном Модельным законом.

3. Заключение, подготовленные по результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной государственными органами и их должностными лицами, а также по результатам независимой антикоррупционной экспертизы ранее принятого (утвержденного) нормативного правового акта, рассматриваются в обязательном порядке должностными лицами уполномоченных государственных органов, ответственных за подготовку нормативного правового акта.

Указанные лица подготавливают в установленном порядке предложения о внесении в прошедший антикоррупционную экспертизу нормативный правовой акт изменений, обеспечивающих устранение коррупциогенных факторов, и направляют их в установленном порядке соответствующим уполномоченным должностным лицам, подписавшим (утвердившим) нормативный правовой акт.

В случае необходимости подготовленное заключение может быть направлено субъектами антикоррупционной экспертизы в прокуратуру как сообщение о наличии коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте для последующего принятия мер прокурорского реагирования.

В случае несогласия государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица с результатами антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта, разработанном ими, коррупциогенных факторов, данный нормативный правовой акт или проект нормативного правового акта может быть внесен на рассмотрение президента государства, в правительство государства или в парламент государства с пояснительной запиской, содержащей обоснование такого несогласия.

Разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов, разрешаются в порядке, установленном законодательством государства.

К проекту нормативного правового акта, вносимому его разработчиком на рассмотрение президента государства, в правительство государства или в парламент государства, прилагаются все поступившие экспертные заключения, составленные по итогам антикоррупционной экспертизы, в том числе независимой.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ (за исключением случаев, когда в заключении отсутствует информация о выявленных коррупционных факторах, или предложений о способе устранения выявленных коррупционных факторов), в котором отражается учет результатов независимой антикоррупционной экспертизы и (или) причины несогласия с выявленным в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта коррупционным фактором.

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

Если в результате проверки сделан вывод о противоречии устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу и законам Кемеровской области, о нарушении установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования и (или) о наличии в уставе муниципального образования коррупционных факторов, принимается мотивированное решение об отказе в государственной регистрации.

Заключение об отказе в государственной регистрации с одним экземпляром документов, представленных на регистрацию, направляются главе муниципального образования.

Принятие регистрирующим органом решения об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования не является препятствием для повторного представления устава для государственной регистрации после устранения нарушений, указанных в решении (часть 8 статьи 4 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»).

Кроме того, отказ в государственной регистрации устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке. Экспертное заключение выглядит следующим образом (см. Приложение А).

### 3 ВОПРОСЫ И ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

#### 3.1 Обзор практики проведения антикоррупционной экспертизы уставов

В соответствии с Федеральными законами от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов»<sup>25</sup>, от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>26</sup> и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Амурской области и их проектов.

Наиболее распространенный коррупциогенный фактор, который встречается в решениях о внесении изменений в Уставы – это широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций ( их должностных лиц) - пункт «а» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Указанный фактор за 2020 год был выявлен в 4 муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

При проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Амурской области пробелы и коллизии федерального законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу общественных отноше-

---

<sup>25</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ний, не выявлены. Правовые акты, принятые на федеральном уровне в текущем периоде, дополнительные полномочия органам государственной власти Амурской области, не предоставляют.

По состоянию на 08.12.2020 на территории Амурской области действуют 60 нормативных правовых актов, регулирующих сферу противодействия коррупции и борьбы с ней, в их числе 9 законов Амурской области, 1 постановление Законодательного Собрания Амурской области, 40 постановлений губернатора Амурской области, 10 постановлений Правительства Амурской области.

Анализ действующих актов показывает, что полномочия в сфере противодействия коррупции и борьбы с ней, предоставленные федеральным законодательством, относительно полно реализованы в Амурской области.

В настоящее время действуют акты:

- устанавливающие перечень должностей государственной гражданской службы Амурской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные гражданские служащие Амурской области 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;

- утверждающие положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы области, и государственными гражданскими служащими области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- утверждающие положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей членов Правительства Амурской области, и лицами, замещающими должности членов Правительства Амурской области, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- утверждающие положение о представлении лицом, замещающим государственную должность области в Правительстве Амурской области, государственном органе области, сведений о своих расходах, а также о расходах своих

супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- регулирующие деятельность координационного совета по противодействию коррупции;

- определяющие порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, организации проверки этих сведений и регистрации уведомлений;

- определяющие порядок и методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, включая независимую экспертизу;

- определяющие порядок трудоустройства лиц, ранее замещавших государственные гражданские должности области;

- определяющие порядок трудоустройства лиц, ранее замещавших государственные гражданские должности области в аппарате Законодательного Собрания;

- утверждающие порядок проверки сведений о доходах, расходах государственных гражданских служащих области и членов их семей;

- утверждающие положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих области и урегулированию конфликта интересов;

- утверждающие Порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих области, руководителей государственных учреждений области и членов их семей и представления этих сведений общероссийским и областным средствам массовой информации для опубликования;

- утверждающие Порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, поступающими на должности руководителей государственных учреждений области, а также руководителями государственных учреждений области;

- утверждающие Порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей государственных учреждений области, а также руководителями государственных учреждений области;

- утверждающие Положение о мониторинге правоприменения в исполнительных органах государственной власти области;

- определяющие порядок сообщения лицами, замещающими государственные должности области в Правительстве Амурской области, государственными гражданскими служащими аппарата губернатора Амурской области и Правительства Амурской области, исполнительных органов государственной власти области, о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями;

- определяющие Порядок осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность области, должность государственной гражданской службы области, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки;

- закрепляющие процедуры проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Амурской области и экспертизы нормативных правовых актов Амурской области в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- устанавливающие порядок сообщения лицами, замещающими государственные должности области, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

- устанавливающие порядок участия представителей Амурской области в органах управления автономной некоммерческой организации, а также назначение и отбор представителей, которые осуществляются с учетом положений Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»,

иных федеральных законов, закона Амурской области от 08.04.2009 №191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области»;

- утверждающие порядок создания Молодежного правительства Амурской области, устанавливающие целью Молодежного правительства совершенствование системы государственного управления в Амурской области и противодействие коррупции;

- определяющие порядок формирования и утверждения показателей дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Амурской области, замещающих должности государственной гражданской службы Амурской области в аппарате губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти Амурской области, на основании государственных образовательных сертификатов на дополнительное профессиональное образование; порядок организации и финансирования обучения гражданских служащих на основании сертификатов.

При принятии нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере органы государственной власти Амурской области не выходят за пределы полномочий, предоставленных федеральным законодательством.

В отчетном периоде по результатам проведенных правовых экспертиз нормативных правовых актов области, принятых в целях противодействия коррупции и борьбы с ней, противоречия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству не выявлены.

Анализ действующих актов свидетельствует о полноте и достаточности реализации в Амурской области полномочий, предоставленных федеральным законодательством в сфере противодействия коррупции.

За 11 месяцев с начала 2020 года Управлением в 7 нормативных правовых актах Амурской области выявлено 14 коррупциогенных фактора, выражающихся в следующем:

- отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий

либо одного из элементов такого порядка;

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

- широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Заключения по результатам антикоррупционных экспертиз, содержащих положения о наличии в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, были направлены в органы государственной власти области и в прокуратуру Амурской области.

Управление ведет активную работу по устранению выявленных коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах.

Так, с начала 2020 года коррупциогенный фактор устранен в 11 нормативных правовых актах Амурской области, в том числе из числа выявленных в 2019 году.

Кроме прочего, в рамках осуществления функции по участию в нормотворческой деятельности органов государственной власти Амурской области Управление рассматривает проекты нормативных правовых актов, разрабатываемых органами государственной власти Амурской области не только на соответствие федеральному законодательству, но и на предмет наличия коррупциогенных факторов.

За период январь - ноябрь 2020 года Управлением проведен правовой анализ 157 проектов уставов муниципальных Амурской области на наличие коррупциогенных факторов, по результатам которого коррупциогенные факторы выявлены в 2 проектах.

Следует отметить, что коррупциогенные факторы при рассмотрении данных проектов были учтены и устранены.

### **3.2 Выявление правовых пробелов, возникающих при проведении**

## **правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также выдвижение предложений по их устранению**

Проблема противодействия коррупции является общегосударственной задачей. Каждое государство принимает определенные меры, которые направлены на снижение влияния коррупции на все сферы жизнедеятельности общества.

Изучив практику проведения антикоррупционной экспертизы, явным недостатком законодательного регулирования данной области является то, что утвержденная постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов не присматривает конкретной последовательности действий для экспертов при осуществлении проверки нормативно акта на наличие коррупциогенных положений.

Так пункт 2<sup>27</sup> данной методики устанавливает, что для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта, что является единственной практической рекомендацией для эксперта.

Таким образом одним из путей совершенствования законодательного регулирования проведения антикоррупционной экспертизы будет является более детальное регламентирование именно практических рекомендаций, представляющих собой определенную последовательность действий для субъектов проведения экспертизы, так, например, начальным этапом проверки нормативного правового акта на наличие коррупциогенных факторов должно стать определение той группы общественных отношений, которую регулирует данный нормативный акт. Это обусловлено тем, что в различных общественных обще-

---

<sup>27</sup> Постановление Правительства от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственных отношениях (экономических, социальных, государственной службы и т. п.) проявление коррупции имеет индивидуальный характер, исходя из особенностей некоторых сфер, например, вероятность возникновения коррупционных отношений выше в сферах финансов, бюджетных отношений, собственности, чем в областях семейных отношений, воспитания, культуры.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что для эффективного применения такого инструмента как антикоррупционная экспертиза необходимо проводить комплексный анализ норм, не только со стороны соблюдения юридико-технических правил, но и привлекать к проведению антикоррупционной экспертизы специалистов по экономике, социологии, управлению, информатике, и др.

Решение данной проблемы должно достигаться путем устранения недостатков в реализации такого института, как независимая экспертиза.

Для начала определим круг лиц, которые могут выступать в качестве независимых экспертов. В соответствии<sup>28</sup> с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», пунктом 7.1 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы. Таким образом, в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы, могут быть аккредитованы:

- физические лица (граждане Российской Федерации);
- юридические лица (коммерческие, некоммерческие организации).

---

<sup>28</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

Порядок аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов установлен приказом Минюста России<sup>29</sup> от 29.03.2019 №57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Для претендентов устанавливаются следующие основные требования:

- для физических лиц - наличие высшего образования и стаж работы по специальности не менее 5 лет;
- для юридических лиц - наличие в штате не менее 3 сотрудников, имеющих высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет.

Для оценки эффективности реализации данного института необходимо проанализировать статистические данные о числе аккредитованных независимых экспертов. Так по состоянию на 06.08.2020 в Государственном реестре независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупци-

---

<sup>29</sup> Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 04.04.2019 № 54279). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

онной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, состоят 2682 физических лиц и 423 юридических лиц. В частности, в Амурской области действующим статусом независимого эксперта обладает лишь одно физическое лицо. Юридические лица, имеющие соответствующую аккредитацию в субъекте, отсутствуют. Исходя из этого, можно сделать вывод что фактически независимая антикоррупционная экспертиза НПА в Амурской области не осуществляется.

На наш взгляд основные проблемы развития института независимой антикоррупционной экспертизы выглядят следующим образом:

- Низкая инициативность независимых экспертов.
- Отсутствие у ВУЗов области аккредитации в качестве независимого антикоррупционного эксперта.
- Фактическая независимость экспертов.
- Отсутствие достаточной методической и практической базы для лиц, планирующих получение статуса независимого антикоррупционного эксперта.

Считаем, что причиной низкой инициативности независимых экспертов, как и было сказано ранее, является безвозмездная основа для проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов, что в следствии приводит к отсутствию мотивации и заинтересованности в проведении экспертизы за счет собственных средств.

Касаемо отсутствия достаточной методической и практической базы для лиц, планирующих получение статуса независимого антикоррупционного эксперта, хотелось бы сказать, что одним из потенциальных решений данной проблемы является использование данными лицами Методических рекомендаций по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов российской федерации и муниципальных образований, разработанных Федеральным Бюджетным Учреждением «Научный Центр Правовой Информации при Министерстве юстиции Российской Федерации». Данные методические рекомендации структурно разделены на две части, одна из которых посвящена вопросам проведения правовой экспертизы (раздел 1),

другая – антикоррупционной экспертизе (раздел 2).

В качестве предложений по решению указанных проблем рекомендую Управлениям Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам проводить мероприятия, направленные на информирование общественности о положительных сторонах получения аккредитации в качестве независимого эксперта, таких как:

1) для юристов органов власти - возможность поучаствовать в экспертизе федеральных правовых актов, затрагивающих интересы региона;

2) для частных юристов - может способствовать расширению клиентской базы, привлекательность нового статуса;

3) для членов общественных организаций - участие в экспертизах является хорошей площадкой для общественной активности в своем регионе;

4) для преподавателей и научных сотрудников - сбор практического материала для научной работы, разработки предложений по совершенствованию правотворческой деятельности и т.п. - для преподавателей вузов, научных институтов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, можно твердо сказать, что проблема противодействия коррупции является общегосударственной задачей, а проведение антикоррупционной экспертизы в свою очередь направленно на выявление в действующих нормативно-правовых документах и проектах коррупциогенных факторов, то есть дефектов норм и правовых формул, которые могут способствовать проявлению коррупции. Этим на наш взгляд обуславливается особая роль и значимость в проведении экспертизы уставов муниципальных образований при государственной регистрации территориальными органами Минюста России.

При написании выпускной квалификационной работы было проанализировано действующее законодательство Российской Федерации, регулирующие отношения по проведению антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований, а также научные публикации, в которых затрагиваются указанные вопросы, юридическая практика.

Изучены правоотношения, возникающие в процессе проведения экспертизы уставов муниципальных образований при государственной регистрации территориальными органами Минюста России.

Рассмотрена правовая регламентации проведения экспертизы уставов муниципальных образований при их регистрации, выявление актуальных проблем, возникающих в ходе проведения данной экспертизы, а также выявление правовых пробелов, возникающих при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также выдвижение предложений по их устранению.

Проанализированы следующие нормативно-правовые акты РФ: Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 № 97-ФЗ (последняя редакция), а также научная литература, монографий, методические исследования, пособия и материалы периодических

изданий, материалы судебной практики. В ходе написания данной работы были подробно раскрыты следующие вопросы:

Во-первых, было сформулировано понятие и сущность устава как основного нормативного и правового акта муниципального образования. Согласно Федеральному законодательству, устав муниципального образования представляет собой муниципальный правовой акт высшей юридической силы, действующий на всей территории муниципального образования, который закрепляет и регулирует главные вопросы организации и осуществления местного самоуправления в определенном муниципальном образовании. Однако в самом Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дается четкое определение термина «устав муниципального образования». Можно сделать вывод, что формулировки указанного определения, опираются на перечисленные в Федеральном законе наиболее характерные юридические свойства и признаки устава муниципального образования.

Во-вторых, проведено исследование правовой природы государственной регистрации уставов муниципальных образований. Так правовая природа и суть государственной регистрации уставов муниципальных образований устанавливает следующие положения.

Первое положение заключается в том, что именно после осуществления процедуры государственной регистрации устав муниципального образования наделяется статусом официального документа.

Содержание второго положения, представляет собой закрепление принципа законности устава муниципального образования, это подтверждается тем фактом, что при государственной регистрации проводится проверка устава муниципального образования на соответствие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, что в свою очередь гарантирует его законность.

Третье положение указывает на то, что посредством государственной регистрации уставов муниципальных образований реализуется контроль за

соблюдением прав граждан в муниципальном образовании.

Для эффективно воплощения на практике указанных положений проводятся работы, направленные на четкую регламентацию института государственной регистрации уставов муниципальных образований. Вырабатываются подробные и доступные для понимания правовых процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований, влекущие за собой качественное улучшение уставов, их полноправное включение в систему нормативных правовых актов Российской Федерации.

В-третьих, были раскрыты основные этапы государственной регистрации уставов муниципальных образований. Так процедура принятия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования состоит из 4 этапов:

На первом этапе разрабатывается проект муниципального правового акта.

На втором этапе не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии муниципального правового акта должны быть одновременно опубликованы (обнародованы) проект муниципального правового акта, порядок учета предложений по указанному проекту, а также порядок участия граждан в его обсуждении.

На третьем этапе в соответствии с порядком организации и проведения публичных слушаний, определяемых уставом и (или) решением представительного органа, назначаются и проводятся публичные слушания по данному проекту. Проведение публичных слушаний, а также их результаты фиксируются, как правило, в протоколе публичных слушаний.

На четвертом этапе представительный орган муниципального образования на своем заседании принимает большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов муниципальный правовой акт. В протоколе заседания представительного органа муниципального образования необходимо четко отразить количество депутатов, проголосовавших за утверждаемое решение (например, «за» - 7, «против» - 2, «воздержались» - 1), при этом голоса

иных лиц (главы муниципального образования, исполняющего функции председательствующего, секретаря, иных присутствующих) не учитываются. Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что дата составления данного протокола и дата проведения заседания представительного органа являются одним днем.

В-четвертых, были рассмотрены существующие проблемы при регистрации уставов муниципальных образований. Как и было сказано ранее, одной из таких проблем является то, что принятие устава муниципального образования, его последующая государственная регистрация и опубликование занимают более двух месяцев. Вследствие чего для органов местного самоуправления становится затруднительным приведение уставов муниципальных образований в соответствие с законодательством в связи с его частыми изменениями. Кроме того существуют проблемы применения органами юстиции части 8 статьи 4 ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Положения данной статьи закрепляют, что вынесение регистрирующим органом решения об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования не препятствует возможности повторного представления устава для государственной регистрации после исправления нарушений, указанных в решении. Однако порядок повторного представления уставов муниципального образования на регистрацию в законе не закреплен.

В-пятых, было исследовано нормативное правовое регулирование проведения экспертизы, этапы проведения экспертизы. Нормативно данный вопрос урегулирован Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а так же Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Приказом Минюста РФ от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований», Приказом Минюста РФ от 31 мая 2012

г. № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»

Проведение экспертизы включает в себя четыре основных этапа:

На начальном – первом этапе устанавливается соответствие устава или акта о внесении изменений в устав положениям Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам.

Следующий - второй этап представляет собой проверку экспертом устава, муниципального акта, который вносит изменения в устав на исполнение закреплённой федеральным законом процедуры его принятия.

Третьим этапом проверки является проведение антикоррупционной экспертизы положений устава, акта о внесении изменений устав на наличие коррупциогенных факторов.

На заключительном - четвертом этапе экспертизы составляются следующие экспертные заключения:

В-шестых, были выявлены правовые пробелы, возникающие при проведении экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований. Изучив практику проведения антикоррупционной экспертизы, можно отследить проблему в реализации такого института, как независимая экспертиза. Среди основных проблем в развитии института независимой антикоррупционной экспертизы я выделил низкую инициативность независимых экспертов, отсутствие у ВУЗов области аккредитации в качестве независимого антикоррупционного эксперта, фактическую независимость экспертов, отсутствие достаточной методической и практической базы для лиц, планирующих получение статуса независимого антикоррупционного эксперта.

Таким образом в рамках проведенной работы были полностью и всесторонне раскрыты поставленные цели и задачи, выявлены правовые пробелы, возникающие при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации муниципальных правовых актов, а так сформулированы предложения по их устранению.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собр. законодательства Российской Федерации. - 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 26. - Ст. 2780.

3 Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 17. Ст. 3890.

4 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства РФ. – 2008. - № 30. – Ст. 1762.

5 Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства РФ. – 2009. - № 20. – Ст. 2786.

6 Федеральный закон от 13 июля 2001г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» // Собр. законодательства РФ. – 2002. - № 36. – Ст. 1890.

7 Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства РФ. – 2010. - № 12. – Ст. 1389.

8 Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Собр. законодательства РФ. – 2008. - № 27. – Ст. 3890.

9 Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 560 815 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, ли-

цами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собр. законодательства РФ. – 2009. - № 31. – Ст. 1096.

10 Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования» // Собр. законодательства РФ. – 2009. - № 31. – Ст. 2345.

11 Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // Собр. законодательства РФ. – 2009. - № 45. – Ст. 1761.

12 Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Собр. законодательства РФ. – 2008. - № 18. – Ст. 1786.

13 Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 23 декабря 2009 года № 1982 «О проведении антикоррупционной экспертизы краевых законов, постановлений Законодательной Думы Хабаровского края и их проектов» // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 54. – Ст. 1426.

14 Постановление Правительства Хабаровского края от 18 мая 2010 года № 126-пр о краевой целевой программе «Предупреждение коррупции в Хабаровском крае на 2011-2013 годы» (в ред. постановления Правительства Хабаровского края от 21.06.2010 № 154-пр)» // Собр. законодательства РФ. – 2010. - № 36. – Ст. 1543.

15 Закон Хабаровского края от 30 сентября 2009 года № 269 «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае» // Собр. законодательства РФ. – 2009. - № 26. – Ст. 2345.

16 Закон Хабаровского края от 22 декабря 2009 года № 297 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Хабаровского края» // Собр. законодательства РФ. – 2009.

17 Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ.- 1996. - № 25. – Ст. 2954.

## II Специальная литература

18 Азаров, М. С. Актуальные проблемы коррупциогенности информационного законодательства / М. С. Азаров. – М, 2009. – 342 с.

19 Астанин, В. В. Обеспечение репрезентативности экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов / В. В. Астанин. - Хабаровск, 2010. – 207 с.

20 Барзилова, И. С. К вопросу о логико-гносеологических средствах проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов / И. С. Барзилова, Е. А. Романова.- М, 2009. – 207 с.

21 Волынский, А. Ф. Экспертное сопровождение правотворческой и правоприменительной практики в системе мер по борьбе с коррупцией / А. Ф. Волынский, В.А. Прорвич. - М, 2002. – 342 с.

22 Гаврилов, Б. Я. О коррупционности уголовного закона / Б. Я. Гаврилов. - М, 2009. – 321 с.

23 Газимзянов, Р. Р. Объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: понятие и виды / Р. Р. Газимзянов. – М, 2008. – 189 с.

24 Галяшина, Е. И. Антикоррупционная юридико-лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов / Е. И. Галяшина. – М, 2009. – 123 с.

25 Долотов, Р. О. Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов / Р. О. Долотов. - М., 2002. – 342 с.

26 Дьяконова, О. Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза? / О. Г. Дьяконова. – М, 2009. – 342 с.

27 Жилина, И. Ю. Феномен коррупции: общие подходы к изучению. Социально-экономические аспекты коррупции. Экономические и социальные проблемы России / И. Ю. Жилина. – М, 1998. – 190 с.

28 Зверев, В. Ф. Теория бюрократизма (от М. Вебера к Л. фон Мизесу) / В. Ф. Зверев. - М.: Право. - 2005. - 34 с.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об отказе в государственной регистрации  
решения Урильского сельского Совета народных депутатов  
от 23.09.2020 №23 «О внесении изменений и дополнений в Устав Уриль-  
ского сельсовета Архаринского района Амурской области»

Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Амурской области на основании Федерального закона от 21.07.2005 №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 №26, и проведенной проверки соблюдения порядка принятия решения Урильского сельского Совета народных депутатов от 23.09.2020 №23 «О внесении изменений и дополнений в Устав Урильского сельсовета Архаринского района Амурской области» (далее - решение), соответствия его Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу Амурской области, законам Амурской области и наличия в нем коррупциогенных факторов установлено следующее.

Представленное решение содержит коррупциогенный фактор по следующему основанию.

Частью 5 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Согласно части 1.1 статьи 4.1 закона Амурской области от 30.06.2008 №71-ОЗ «О некоторых гарантиях депутатам представительных органов муниципальных образований и лицам, замещающим муниципальные должности в Амурской области» депутату для осуществления депутатских полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Частью 2 статьи 1 решения установлено, что депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительностью в совокупности не более шести рабочих дней в месяц.

## Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ А

Таким образом, частью 2 статьи 1 решения не установлено точное количество дней, на которые ежемесячно депутатам гарантируется сохранение места работы (должности).

Указанное согласно пункту «а» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», составляет коррупциогенный фактор - широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

На основании изложенного, в государственной регистрации решения Урильского сельского Совета народных депутатов от 23.09.2020 №23 «О внесении изменений и дополнений в Устав Урильского сельсовета Архаринского района Амурской области» отказано.

Предлагаем привести решение в соответствие с действующим законодательством.