

ЧЕРЕЗОВ Д. А.

**ВЛИЯНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НА КАЧЕСТВО НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

Аннотация. Рассматривается влияние антикоррупционной экспертизы на качество нормативных правовых актов и их проектов. Предлагаются возможные варианты повышения качества российских законов и других нормативных правовых актов и их проектов.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, коррупциогенный фактор, коррупция.

CHEREZOV D. A.

**THE EFFECT OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE ON QUALITY OF LAWS
AND NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR DRAFTS**

Abstract. The effect of anti-corruption expertise on the quality normative legal acts and their drafts is considered. In this connection some ways of improving the quality of Russian laws and normative legal acts are suggested.

Keywords: anti-corruption expertise, normative legal act, corruption factor, corruption.

Развитие российского права, государства и общества требует от законодателя особого внимания к качеству принимаемых нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой. От соответствующего уровня качества законов напрямую зависит эффективность их реализации, стабильность правовой системы и в целом будущее законодательного государства. На качество законов могут отрицательно повлиять так называемые коррупциогенные факторы. Наличие либо отсутствие данных факторов в нормах правовых актов служит критерием для оценки качества закона, что позволяет выявлять недочеты и затем совершенствовать законодательство.

Под качеством закона следует понимать степень совершенства закона, уровень его соответствия определенным критериям и требованиям. По мнению Т. В. Худойкиной и А. А. Лукьянова, к критериям качества закона можно отнести следующие группы:

- технико-юридические критерии, в частности, соответствие нормам законодательной техники;
- политические критерии, соответствие интересам государства, государственному режиму и т. д.;
- экономические критерии, т.е. ресурсообеспеченность закона, приоритетность затрат на реализацию и т. д.;
- управленческие критерии, т.е. методы реализации закона, соблюдение правил

управления, коррупционность и т. д.;

- социальные критерии, это степень соответствия сложившихся общественных отношений и норм права, их регламентирующих, и т. д. [1, с. 195].

Современный этап борьбы с коррупцией обозначил Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2, ст. 6228]. В нем предусмотрены соответствующие меры по профилактике коррупции: обозначено 21 направление деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции (ст. 7 Закона). Проведение обязательной экспертизы законов и их проектов относится к мерам по предупреждению и профилактике коррупции. Следует отметить, что под предупреждением понимается комплекс мер, направленных на предотвращение совершения коррупционного правонарушения путем устранения самих возможностей возникновения таких ситуаций.

А. Е. Елифанов и А. Л. Симон в своем исследовании приходят к выводу, что антикоррупционная экспертиза является обязательной частью не только основного, но и дополнительного правотворчества в отношении действующих нормативных правовых актов, которая самым непосредственным образом влияет на качество правотворческого процесса и его результатов [3, с. 127].

Наличие или отсутствие коррупциогенных факторов исследователи обычно относят к управленческим и технико-юридическим критериям качества закона. Как правило, проявление коррупциогенных факторов в законе, происходит вследствие намеренного или случайного нарушения установленных требований юридической (законодательной) техники. Однако не всякие технико-юридические недочеты и ошибки влекут за собой создание условий для проявления коррупции. Соответственно, к коррупциогенным факторам можно относить такие технико-юридические ошибки и недочеты, которые позволяют правоприменителю в его деятельности совершать коррупционные действия, что в свою очередь можно отнести к управленческим критериям [4, с. 49].

По утверждению признанного специалиста в исследуемой области, Т. Я. Хабриевой, антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное, в том числе с технологией законодательного мониторинга, она выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. По этой причине методические основы экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении.

К таким требованиям, например, относятся: обеспечение свободного доступа заинтересованных лиц к информации о подготовке и принятии нормативных правовых актов; соблюдение иерархии нормативных правовых актов; отсутствие в нормативном правовом акте или его проекте необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав других лиц и групп; соблюдение установленного порядка подготовки и принятия нормативного правового акта; определенность оснований, условий и сроков принятия решений (совершения действий) органами власти и должностными лицами [5, с.13].

Представляется, что информация о коррупциогенности содержащихся в нормативных правовых актах норм может быть получена из материалов прокурорских проверок, средств массовой информации, интернет – источников, обращений граждан, должностных лиц, а также из других источников, в том числе в результате анализа индивидуальных правовых актов, принятых на основании соответствующего нормативного правового акта, и заключенных нормативных договоров. Необходимость проведения экспертизы законов может следовать из материалов дел, рассматриваемых в уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве, результатов анализа статистики, правоприменительной практики, а также из других материалов, содержащих достаточные данные о наличии коррупциогенных факторов.

В Федеральном законе от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [6, ст. 3609] однозначно определяется, что коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов или их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Исходя из определения законодателя, можно выделить признаки коррупциогенных факторов: это могут быть только положения нормативных правовых актов; по содержанию могут подразделяться на такие виды, как: устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из правил, содержащие неопределенные (или трудновыполнимые, или обременительные) требования к гражданам и организациям; допустима возможность их сочетания.

Направленность экспертизы исключительно на нормативные правовые акты и их проекты порождает на практике проблему, заключающуюся в отсутствии четких критериев

определения нормативности законов и других нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 9 Постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [7] определил существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт. Такими признаками являются: 1) издание его в установленном порядке; 2) издание его уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 3) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц; 4) указанные правила поведения рассчитаны на неоднократное применение; 5) указанные правила поведения направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Даже при таком, казалось бы, детальном анализе законодательного акта отнесение его к категории нормативности может быть совершенно неочевидным, в связи, с чем при определении нормативности законодательного акта на практике нередко возникают разногласия между правотворческими органами и органами прокуратуры (а также органами юстиции, ответственными за ведение регистра нормативных правовых актов) [8, ст. 54].

Это вынуждает правотворческие органы искать варианты введения более подробных характеристик для определения нормативных правовых актов в собственных экспертных целях. Так, в соответствии с Законом Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл», нормативными правовыми актами Республики Марий Эл являются: Конституция Республики Марий Эл; законы Республики Марий Эл; указы Главы Республики Марий Эл; постановления Государственного Собрания Республики Марий Эл; постановления Правительства Республики Марий Эл; нормативные правовые акты органов исполнительной власти Республики Марий Эл; нормативные правовые акты других органов государственной власти Республики Марий Эл и государственных органов Республики Марий Эл. Конституция Республики Марий Эл и законы Республики Марий Эл образуют систему законодательных актов Республики Марий Эл [9].

В статьях 8-22.3 вышеуказанного закона детально регламентируются соотношение нормативных правовых актов между собой, порядок их подготовки, опубликования, официального толкования, а также проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Марий Эл. Анализ положений данного закона свидетельствует о его соответствии требованиям современного антикоррупционного законодательства. Однако обращает на себя внимание ст. 21 «Экспертиза проектов нормативных правовых актов Республики Марий Эл», в которой обозначено: «Для оценки качества проекта нормативного

законодательного акта Республики Марий Эл, внесенного в правотворческий орган, может проводиться экспертиза (правовая, юридико-техническая, лингвистическая, финансовая, научно-техническая, экологическая и другая)». Таким образом, формулировка указанной статьи не предусматривает обязательной экспертизы качества проекта нормативного правового акта, о проведении экспертизы не упоминается вовсе. Очевидно, что данное положение требует законодательной корректировки.

Таким образом, действующие нормы права зачастую касаются не конкретных ситуаций, а общего порядка их рассмотрения, несмотря на это, не все действия органов власти регламентируются инструкциями и положениями. Законодатель идет по пути установления общих положений и исключений из них. Такие формулировки нормативного правового акта привели к неопределенности круга полномочий органов власти, лиц, занимающих определенные должности, что позволяет злоупотреблять полномочиями.

Как представляется, знания перечня коррупциогенных факторов недостаточно для предупреждения появления их в законах и других нормативных правовых актах и их проектах Российской Федерации. Для улучшения качества закона или законопроекта необходимо проведение экспертизы, результатом которой должно являться не только указание на недостатки, но и предложение рекомендаций по их устранению. По своей сути антикоррупционная экспертиза включает в себя правовую и лингвистическую экспертизы, выявляющие технико-юридические недочеты, наличие которых влечет создание условий для проявления коррупции. Именно наличие особого круга признаков коррупционного закона позволяет выделять самостоятельный вид экспертизы, позволяющий оценить качество закона – антикоррупционную экспертизу.

В заключение стоит отметить, что пока на федеральном уровне законодательное закрепление получили только такие критерии качества законов и других нормативных правовых актов и их проектов, которые связаны с коррупционностью, хотя потребность в закреплении других критериев (например, технико-юридических) всегда была остро необходимой, и правоведами неоднократно отмечалась важность принятия закона о нормативных правовых актах [10, с. 47]. Необходимо законодательное регулирование комплексной оценки качества законов, именно такой подход позволит повысить их качество.

ЛИТЕРАТУРА

1. Худойкина Т. В., Лукьянов А. А. Качество закона: коррупциогенные факторы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 4-2 (30). – С. 193–196.
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О

- противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
3. Елифанов А. Е., Симон А. Л. Теоретические основы механизма противодействия коррупции в отечественном праве // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2013. – № 4. – С. 123–129.
 4. Геляхова Л. А. Проблемы организации и проведения экспертизы // Система ценностей современного общества. – 2014. – № 33. – С. 47–50.
 5. Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5–14.
 6. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
 7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 1.
 8. Уманская В. П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 52–56.
 9. Закон Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-3 (ред. от 31.07.2014) «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW206;n=11962>.
 10. Балдин А. К. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как инструмент познания правовой материи в системе юридических экспертиз // Современное право. – 2014. – № 2. – С. 46–49.
 11. Мокошеева М. А. Осуществление антикоррупционной политики на уровне местного самоуправления через общественность // Проблемы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 36–37.