

*Сюваев П. И., магистрант 2 курса юридического факультета ФГБОУ ВО  
«МГУ им. Н. П. Огарева», г. Саранск*

## **ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**Аннотация:** Качество законодательства и особенности его содержания во многом зависят не только от того, соблюдены ли лингвистические требования к нормативным правовым актам, но и от того, как ответственно относится субъект правотворчества к самой процедуре создания нормативного акта, заинтересован в его адекватности как содержанию смежных правовых актов, так и характеру самого правового регулирования. При этом на содержание нормативных правовых актов, к сожалению, не всегда влияют только объективные причины. Во избежание излишнего субъективизма в правотворчестве проводится антикоррупционная экспертиза, четкого определения которой нет до настоящего времени. В рамках настоящей статьи сформулируем ее определение и раскроем основные признаки.

**Ключевые слова:** экспертиза законодательства, антикоррупционная экспертиза, исследование, эксперт, эффективность законодательства.

**Abstract:** The quality of legislation and the features of its content largely depend not only on whether linguistic requirements for regulatory legal acts are met, but also on how the subject of lawmaking is responsible for the procedure for creating a regulatory act, and is interested in its adequacy as the content of related legal acts, and the nature of the legal regulation itself. Moreover, the content of regulatory legal acts, unfortunately, is not always affected only by objective reasons. In order to avoid excessive subjectivity in lawmaking, an anti-corruption examination is being carried out, a clear definition of which has not yet been achieved. In the framework of this article, we formulate its definition and reveal the main features.

**Keywords:** examination of legislation, anti-corruption examination, research, expert, effectiveness of legislation.

Экспертиза законодательства как правовой институт зародилась приблизительно в начале XIX в. На тот момент она представляла собой анализ нормативных актов. Уже М. М. Сперанский, проводя свои знаменитые кодификации, проанализировал около 36 000 современных ему нормативных документов. Результат такой работы, как известно, был представлен в отраслевых сводах законов Российской империи периода абсолютизма.

Особо вопрос об экспертизе законодательства актуализировался в последней четверти XX в., когда политические преобразования в обществе существенно повлияли не только на данную сферу общественных отношений, но и привели к стремительному развитию законодательства практически во всех сферах правового регулирования и на всех уровнях – от муниципального до

федерального. Увеличение числа нормативных правовых актов нередко не приводило к улучшению качества правового регулирования конкретных сфер регулируемых ими отношений. Для выяснения причин такой ситуации, а также с целью совершенствования уже имеющегося и последующего правового регулирования в практику российского правотворчества постепенно стал внедряться институт экспертизы законодательства.

Целью внедрения экспертизы законодательства были обеспечение высокого уровня текстов и содержания законов, их согласованности, определения возможных как позитивных, так и негативных последствий их введения в действие (как юридических, так и социально-экономических, так и экологических, так и иных).

При этом, естественно, встает вопрос о понятии экспертизы. Данное слово произошло от лат. «expertus», что значит «опытный», «знающий», «ведающий». А потому любая экспертиза означает «исследование специалистом (экспертом) в определенной сфере таких вопросов, решение которых требует специальных знаний в этой сфере» [5, с. 5].

В трактовке С. И. Ожегова определение экспертизы связывается в ситуации, когда какой-нибудь вопрос рассматривается «для дачи заключения» [3, с. 832]. Последняя оговорка имеет принципиальное значение в смысле характеристики цели экспертной деятельности.

Привлекательной в этом смысле является характеристика экспертизы и экспертной деятельности, данная М. Ю. Тихомировым. Он отмечал, что экспертиза – это «изучение специалистом (экспертом) или группой специалистов вопросов, правильное решение которых требует профессиональных исследований и специальных знаний в той или иной сфере... практическим и документальным результатом которого является заключение эксперта или группы экспертов» [4, с. 330].

Для любой экспертизы всегда характерны такие основные признаки как: 1) исследование особой сферы отношений и (или) видов деятельности; 2) применение в ходе исследования специальных познаний; 3) осуществление

исследования особым субъектом, в роли которого выступает эксперт; 4) получение в результате исследования новой информации; 5) оформление по результатам экспертизы особого документа – заключения [6, с. 5].

Если вести речь об экспертизе законодательства, то она характеризуется особыми сферами, целью, предметом и субъектом экспертной деятельности.

Особая сфера в данном случае – «территория» (юрисдикция) деятельности законотворческих органов федерального и регионального уровней. Особая цель – повышение эффективности законодательства, например, за счет сокращения числа законов, устранения пробелов и коллизий и пр. Особый предмет – тексты законопроектов и поправок к нему. Особый субъект – эксперты, не просто люди, сведущие в определенной сфере и обязанные осуществлять профессиональную оценку качества законов, но и работающие в государственных или общественных структурах.

Таким образом, можно определять экспертизу законодательства как особую публично-правовую деятельность, осуществляемую лицами или группой лиц, обладающих специальными знаниями, в ходе которой исследуется законопроект или закон на предмет соответствия его положений регулируемым правом отношениям, объективно сложившимся и существующим потребностям различных субъектов правового общения, общим целям и задачам правового регулирования, результаты которой выражены в форме выводов и рекомендаций по данному законопроекту или закону.

Основными разновидностями экспертизы законодательства на сегодня являются: правовая (о соответствии исследуемого нормативного правового акта общественным потребностям и интересам, его соответствия положениям Конституции РФ, актам федерального законодательства, принципам и нормам международного права, являющимся частью правовой системы России); социально-психологическая (о соответствии нормативного правового акта правовому менталитету населения определенной территории); юридико-техническая (о соблюдении базовых принципов, правил и приемов юридической техники); герменевтическая (о точности и правильности понимания смысла и

текстов права); лингвистическая (о соблюдении правил русского языка); научная (о соответствии нормативного правового акта последним достижениям и апробированным положениям юридической науки); антикоррупционная (о выявлении в акте положений, способствующих условиям для проявления коррупции); гендерная (о соблюдении в тексте принципа равноправия полов); экономическая (положения текста исследуемого акта соотносятся с характером экономических отношений, определяется окупаемость запланированных в акте расходов на его реализацию); общественная (определяется значимость принимаемого акта для развития институтов гражданского общества и граждан, усиления их активного взаимодействия с государственной властью, позитивного развития общества и упрочению социального порядка) и пр.

Антикоррупционная экспертиза как вид экспертизы законодательства, как мы уже обозначили, направлена на выявление в тексте нормативного правового акта таких положений, которые способствуют формированию коррупционных практик и принятию коррупционных решений. По результатам ее проведения должны предлагаться меры превентивного характера, подлежащие включению в тексты правовых актов, а также предложения об изменении текста нормативного правового акта.

Если исходить из смысла Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», то она представляет особый вид правовой оценки и выражается в проверке нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях обнаружения в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

По мнению К. И. Голощинского, антикоррупционная экспертиза представляет собой комплекс мероприятий по выявлению норм права, в рамках которых устанавливаются такие взаимоотношения между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия [1, с. 8].

Содержательная сторона антикоррупционной экспертизы, на наш взгляд, удачно отражена в следующем ее определении: это деятельность

уполномоченных экспертов и экспертных учреждений, заключающаяся в проведении исследования нормативных правовых актов, их проектов, иных правовых документов с целью выявления в них коррупциогенных факторов, дача заключения по вопросам, требующим для их разрешения специальных знаний, умений и навыков в сфере противодействия коррупции и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных коррупционных актов [2, с. 40].

Объектом антикоррупционной экспертизы могут выступать практически все нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, за исключением Конституции РФ.

Как особый вид экспертного исследования антикоррупционная экспертиза характеризуется следующими основными чертами:

- является исследованием особого рода, в ходе которого изучаются, анализируются, сопоставляются и оцениваются нормативные правовые акты, средства, использованные при подготовке документа, для определения характера их влияния на режим законности и практику реализации прав и свобод граждан и организаций;

- осуществляется только субъектом, который обладает специальными знаниями и имеет необходимую и достаточную для проведения исследования информацию;

- проводится как органами государственной власти федерального и регионального уровней, так и органами местного самоуправления, а также отдельными организациями и институтами гражданского общества, и гражданами;

- нацелена на установление наличия или отсутствия в тексте нормативного правового акта, в отношении которого проводится экспертиза, положений, содержащих признак коррупциогенности, и его устранение.

Антикоррупционная экспертиза при ее проведении может быть частью правовой экспертизы в ситуациях, когда она проводится наряду с другими экспертными исследованиями актов действующего законодательства. Однако,

даже при такой «встроенности» антикоррупционная экспертиза не меняется ни по цели, ни по объекту, ни по методике проведения. Она остается специализированным исследованием особого рода. Чаще всего такая комплексность наблюдается при экспертных исследованиях проектов законов, а также актов федеральных органов исполнительной власти.

Антикоррупционная экспертиза может проводиться и как самостоятельное исследование. Обычно они проводятся прокуратурой и независимыми экспертами.

Иногда в научной литературе встречается позиция, согласно которой правовая экспертиза не должна рассматриваться исключительно как вид правовой экспертизы, поскольку при ее проведении эксперт не ограничивается исследованием только содержания разных по иерархии юридических норм и актов. В отличие от субъектов правовой экспертизы, которые не могут оценивать положение экспертируемого акта в системе действующего законодательства, субъект антикоррупционной экспертизы обязан свою позицию по данному поводу обозначить [7, с. 116]. На наш взгляд, данная позиция должна быть уточнена. При проведении антикоррупционной экспертизы ее субъект связан положениями действующего законодательства и не может выходить за его рамки. При этом дать адекватную оценку положениям экспертируемого акта он обязан как эксперт. По этой причине выводить антикоррупционную экспертизу за рамки правовой мы считаем недопустимым.

Другое дело, что при проведении антикоррупционной экспертизы сам эксперт не ограничивается исследованием только сугубо юридической сферы общественных отношений, он исследует и прогнозирует социальную реальность, используя при этом зачастую «неюридический материал» в виде прогнозных планов, расчетов, отчетов, результатов статистических и социологических исследований, лингвистики и пр., использует не только специально-юридические, но и иные методы познания, но делает это все в рамках действующего законодательства.

Таким образом, правовая и антикоррупционная экспертизы являются разновидностями экспертизы законодательства, при их проведении преследуется цель совершенствования действующего законодательства, объектом исследования в обоих случаях являются тексты правовых актов, осуществляются они специалистами, сведущими в сфере права и являются неотъемлемой частью правотворческого процесса.

На наш взгляд, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов следует понимать, как такую познавательную-оценочную деятельность обладающих специальными познаниями лиц, в ходе которой определяется реальная и (или) потенциальная коррупциогенность положений исследуемого нормативного правового акта или проекта такого акта для последующего его устранения.

#### **Библиографический список:**

- 1 Головщинский К. И. Диагностика мер коррупциогенности законодательства: учеб. пособие / К. И. Головщинский; под ред. М. А. Краснова и Г. А. Саттарова. – М.: Фонд Индем, 2004. – 63 с.
- 2 Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: Науч.-практ. пособие / А. В. Кудашкин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 368 с.
- 3 Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений. Обновл. 28-е изд. / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М.: Мир и образование, 2017. – 1376 с.
- 4 Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. – Изд. 3-е, доп. и перераб. – М.: Юринформцентр, 1995. – 365 с.
- 5 Турецкий Н. Н. О необходимости антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Н. Н. Турецкий, Т. Н. Аманбеков // Право и государство. – 2019. – № 2. – С. 4-13.
- 6 Филатова А. В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России / А. В. Филатова; под ред. Н. М. Кониной. – М.: ДМКПресс, 2009. – 120 с.

7 Фортова Л. К. Актуальные проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Л. К. Фортова, А. А. Шеенков // Интерактивная наука. – 2018. – № 12. – С. 115-118.