

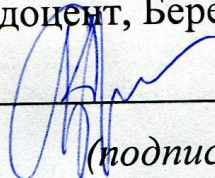
Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

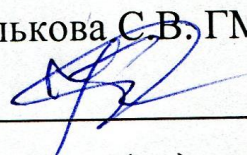
  
\_\_\_\_\_

(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
«ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ»**

Выполнил:

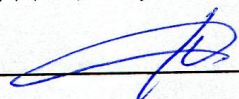
Киселькова С.В. ГМУ-42

  
\_\_\_\_\_

(подпись)

Научный руководитель:

к.и.н., доцент, Симашенков П.Д.

  
\_\_\_\_\_

(подпись)

*оценена отлично*

Самара

2017

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1. Правовая экспертиза: понятие, сущность и содержание.....	6
1.1. Характеристика нормотворческого процесса в Российской Федерации .....	6
1.2. Основные критерии экспертизы законопроектов .....	12
Глава 2. Актуальные вопросы совершенствования института правовой экспертизы	22
2.1. Антикоррупционный аспект юридической экспертизы нормативных актов ...	22
2.2. Юридическая экспертиза и ее роль в реализации правовой реформы в Российской Федерации.....	36
Заключение.....	54
Список использованной литературы.....	57

## Введение

В последнее время в Российской Федерации становится все более активным проведение правовой, или как ее еще называют, юридической экспертизы нормативных правовых актов. Законодательно осуществление данной экспертизы закрепили в 2012 году приказом Министерства юстиции Российской Федерации.

Как все относительно недавние инициативы, правовая экспертиза находится в шатком состоянии из-за присутствия множества проблем, связанных с ее реализацией. Успешное преодоление данных проблем – это один из этапов проведения правовой реформы. Правовая реформа – это, прежде всего, создание таких основ, чтобы Российская Федерация полностью состоялась как правовое, социальное, демократическое государство. В настоящее время правовая реформа не завершена, ведь продолжается совершенствование законодательства, чему призвана помочь юридическая экспертиза.

Вследствие этого, актуальность исследования заключается в том, что юридическая экспертиза играет значительную роль в существовании самого нормотворческого процесса и должна являться неотъемлемой частью правовой реформы в Российской Федерации.

Целью выпускной квалификационной работы является осветить актуальные вопросы совершенствования института правовой экспертизы.

Задачи, необходимые для достижения поставленной цели:

1. Провести анализ и характеристику нормотворческого процесса в Российской Федерации;
2. Определить основные критерии экспертизы законопроектов;
3. Рассмотреть антикоррупционный аспект юридической экспертизы нормативных актов;
4. Определить роль юридической экспертизы в реализации правовой реформы в Российской Федерации.

Объектом исследования является институт юридической экспертизы законопроектов.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регламентирующие производство юридической экспертизы.

Основными источниками информации послужили нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации (Федеральные законы, законы субъектов РФ постановления, указы, распоряжения, методические рекомендации, приказы, правила), терминологические словари, диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, учебники по юридическим дисциплинам, научные статьи, публикации в средствах массовой информации.

Степень научной разработанности темы выпускной квалификационной работы подтверждается исследованиями российских ученых и практиков. Так, пишутся диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук [41, 42, 43], научные статьи в электронных и не только журналах [48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55]. Издаются учебники и учебные пособия [38, 40], даже создается новая учебная дисциплина, посвященная нормотворчеству и его экспертизе [36]. Тему правовой экспертизы, а в частности, антикоррупционной, раскрывают такие самарские ученые и практики, как Березовский Д.В. (Антикоррупционное просвещение государственных гражданских служащих, 2016), Симашенков П.Д., (О «жестокости» антикоррупционных санкций в России: историко-правовой экскурс, 2016), Ромашов Р.А. (Ошибки в нормотворчестве: теоретические основания понимания и оценки, 2014), Безверхов А.Г. (О предмете взяточничества, 2014) и так далее. Однако следует отметить, что какого-либо учебника, который освещает все аспекты проведения правовой экспертизы, правовой основы этой экспертизы и проблем, связанных с ее проведением, на настоящий момент не существует.

В качестве апробации выпускной квалификационной работы была проведена правовая экспертиза двух законопроектов об изменениях в существующем законодательстве (Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ и Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 375-ФЗ), опубликованная под названием «Конституционность норм «пакета Яровой»: к постановке проблемы» в сборнике тезисов студенческой научно-практической конференции «МИР-2017».

Также на производственной практике в Самарской Губернской Думе автором была изучена нормотворческая деятельность. Результатом стал проект Федерального Закона «О внесении изменений в статью 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Данный законопроект предусматривает соблюдение принципа «неотвратимости наказания» на волне реализации такого декриминализующего закона, как Федеральный закон от 7 февраля 2017 года № 13-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и направлен на устранение дефекта юридической техники.

## **Глава 1. Правовая экспертиза: понятие, сущность и содержание**

### **1.1. Характеристика нормотворческого процесса в Российской Федерации**

Целью данного параграфа является провести анализ и характеристику нормотворческого процесса в Российской Федерации.

Для того чтобы всесторонне провести характеристику нормотворческого процесса, необходимо привести различные определения нормотворчества от авторов.

Процесс нормотворчества является неотъемлемой частью существования любого общества и государства. До определенного времени нормами выступали обряды, традиции: в общем, неправовые социальные нормы. Они и сейчас довольно ярко выражены в обществе, но для качественного развития социума и цивилизаций человечеству требовалась правовая составляющая нормотворчества. Таким образом, нормотворчество имеет два элемента: социальный и правовой, которые переплетаются и взаимодействуют друг с другом на протяжении всего развития общества.

Можно сделать вывод о том, что нормотворчество – это процесс создания и закрепления социальных и правовых основ регулирования, правил поведения в обществе и государстве [44, с. 16]. Одни из этих правил утверждаются официально в законодательных актах государства, а другие являются незакрепленными, но имеющие большое значение для общественной жизни населения.

По другому определению, нормотворчество – это основной метод регулирования общественных отношений, метод придания юридической силы этим регулированиям (праву) [34, с. 202]. Результатом деятельности нормотворчества являются нормативные правовые акты.

Деятельность государства – это, в принципе, и есть само нормотворчество в правовой сфере. Именно государство завершает процедуру формирования права, что означает возведение государственной воли в закон.

Изначально право формировалось естественным путем с историческим развитием вне зависимости от деятельности законодателя. Его появление – это

возникновение объективной потребности в закреплении регулирования общественных отношений. Потребность же сформировалась под влиянием определенных экономических отношений, с появлением общественных, социальных, политических и иных интересов общества. С появлением специальных компетентных органов, которые стали выражать эти потребности и интересы общества, началась завершающая стадия правообразования. Таким образом, существует следующее определение нормотворчества – это деятельность компетентных органов, которые преобразовывают формальные предписания и правила в право [45, с. 99].

Основная цель нормотворчества – это выработка и утверждение новых правовых норм. Однако это не единственная его цель, так как нормотворчество также может проявляться в других формах, таких, как отмена, изменение, редактирование действующих нормативных правовых актов.

Таким образом, сущность нормотворчества – это узаконивание государственной воли в форме юридического предписания, которое обладает общеобязательным значением.

У нормотворчества существует несколько признаков [46, с. 50]:

1. Нормотворчество – это процессуальная деятельность, а нарушение данного процесса может привести к тому, что принятый нормативный правовой акт признается недействительным;

2. Нормотворчество обуславливается изучением, познанием, анализом явлений и процессов деятельности, выявлением потребности в правовом урегулировании общественных отношений, формулированием правил поведения, определением механизма их реализации и рядом других процессов, отвечающих за наличие знаний, умений, профессионализм;

3. Нормотворческая деятельность осуществляется государством.

Существуют различные виды нормотворчества, которые зависят от субъекта, осуществляющего его [35, с. 167]:

1. Законотворчество;
2. Подзаконное нормотворчество;

3. Нормотворчество органов местного самоуправления;
4. Непосредственное нормотворчество народа (референдум).

Законотворчество осуществляют представительные законодательные органы государственной власти, они избираются населением и от его имени принимают законы. Законы – это юридические акты, составляющие основу системы права государства, обладающие наибольшей юридической силой по отношению к нормативным актам всех иных органов государства [30, с. 152].

Подзаконное нормотворчество осуществляют органы исполнительной власти, детализируя, конкретизируя существующие законы.

Нормотворчество органов местного самоуправления осуществляется не только органами местного самоуправления, но и населением муниципального образования, используя для этого механизм референдума (который в данной классификации выносится отдельно) или схода граждан [47, с. 75].

Непосредственное нормотворчество народа (референдум) осуществляется, соответственно, самим народом в высшей форме прямого выражения его воли по проектам ключевых законов и иных государственных решений.

Эти виды нормотворчества различаются как целями, которые они стремятся достигнуть, так и принципами, на которых правотворческая деятельность основывается. Однако общими принципами нормотворчества можно назвать:

1. Научность;
2. Законность;
3. Интернационализм;
4. Демократизм.

В определенные периоды жизни государства нормотворчество, конечно же, могло отступить от тех или иных принципов, но невозможно пренебречь необходимостью утверждения начал законодательной деятельности.

Главная цель нормотворчества – это формирование устойчивой правовой системы, способствующей становлению правового государства и его стабильному развитию.



Содержание нормотворчества можно выразить как организационные действия, следующие друг за другом в определенной последовательности. Такие действия называют нормотворческим процессом. Данный процесс регулируется различными нормами, например, конституционными. Таким образом, нормотворческий процесс состоит из следующих стадий:

1. Законодательная инициатива (подготовка компетентного субъекта предложения или проекта нормативного правового акта и дальнейшее внесение его в правотворческий орган, например, Государственную Думу);

2. Решение компетентного органа (это может быть как отказ от рассмотрения данного предложения с целью его доработки, так и разработка его проекта, включение в план законопроектных работ);

3. Разработка проекта нормативного правового акта и его предварительное обсуждение;

4. Рассмотрение проекта нормативного правового акта компетентным для этого органом;

5. Принятие нормативного правового акта;

6. Доведение содержания принятого акта до его адресатов (опубликование в средствах массовой информации, на правовых интернет-порталах).

Нормотворчество может выражаться в двух видах:

1. Принятие единичного акта, который содержит отдельные юридические нормы;

2. Принятие кодифицированного акта, которые содержит совокупности, группы норм.

Кодификация – один из важнейших принципов нормотворческой деятельности. Кодификационными актами могут быть своды законов, кодексы, основы законодательства, уставы, регламенты, положения. С их помощью закладываются основы законодательной системы, а с помощью принятия единичных актов эти основы корректируются, изменяются, дополняются. Таким образом, происходит устранение пробелов и противоречий в законодательстве.

Существуют нормативные правовые акты, которые регулируют нормотворчество. В частности, к ним можно отнести Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [1], Указ Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» [8], Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [13].

Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» регулирует даты принятия федеральных законов, федеральных конституционных законов и актов палат Федерального Собрания, даты и порядок их опубликования, рассматривает такие площадки официального опубликования нормативных правовых актов, как «Парламентская газета», «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Указ Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» регулирует порядок и способы официального опубликования на вышеупомянутых площадках и иными методами актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, контроль за правильностью и своевременностью их опубликования, даты вступления их в силу. Данный закон добавляет новые площадки официального опубликования: для актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации – распространение в электронном виде ФГУП «Научно-

технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации; для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, который еженедельно издается издательством «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» утверждает, соответственно, данные правила, которые раскрывают такие понятия, как подготовка проектов нормативных правовых актов и планы федеральных органов исполнительной власти на очередной календарный год, согласование проектов нормативных правовых актов, решение спорных моментов, государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, справка к нормативному правовому акту и так далее.

Если говорить о некоей дисциплине, которая подробно рассматривает нормотворчество, можно сказать, что на данный момент такая дисциплина в высших учебных заведениях отсутствует.

Однако предпосылки к созданию дисциплины существуют. Изучая нормотворчество во всех его аспектах, профессор НИУ ВШЭ, доктор юридических наук Арзамасов Ю.Г. предложил ввести в научный оборот новое базовое понятие – нормография. Это «отдельная наука прикладного характера для теории государства и права, науки о правотворчестве и юридической технике» [36, с. 9]. Арзамасов настаивает на введении в высших учебных заведениях на юридических факультетах и на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих учебного курса под соответствующим названием «Нормография». Тогда, отмечает автор, повысится уровень правовой культуры в целом, и нормодатели будут выполнять необходимые специальные требования, которые предъявляют и к нормативным правовым актам, и к нормотворческому процессу.

Таким образом, нормотворчество – это исторически развитый процесс оформления правил в юридические акты, и у данного вида деятельности есть

принципы, признаки, и несколько классификаций. Само нормотворчество также регулируется рядом нормативных правовых актов. В последнее время выявлена тенденция предпосылок развития такой дисциплины в высших учебных заведениях, как нормография.

## **1.2. Основные критерии экспертизы законопроектов**

Целью данного параграфа является определить основные критерии экспертизы законопроектов.

В Российской Федерации существует принцип верховенства закона. Однако за счет различных причин, в том числе, недостатка специализированных кадров, ограниченности во времени, человеческого фактора, в законодательстве существуют пробелы и недостатки. Их необходимо оперативно и качественно устранять. Для этого и существует экспертиза законопроектов. Существуют различные подходы к определению данного термина.

Например, по мнению Татишвили Т.М. [41, с. 9], «под экспертизой нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов следует понимать аналитико-исследовательский процесс, проводимый лицом либо группой лиц, обладающими специальными навыками, знаниями, опытом, направленный на выявление и устранение в действующем законе или законопроекте дефектных норм».

По мнению Коротковой О.А. [42, с. 10], экспертизу следует рассматривать «как публично-правовую деятельность лица (группы лиц), обладающего специальными знаниями, направленную на проведение исследования законопроекта или законодательного акта на предмет его соответствия объективным требованиям в определенной сфере общественных отношений, а также подготовку, оформление выводов и рекомендаций (заключений) по данному законопроекту или законодательному акту».

В словаре, подготовленном в рамках реализации Национального плана по противодействию коррупции, утвержденного 30 июля 2008 г. Президентом

Российской Федерации Медведевым Д.А. [31, с. 76], дается следующее более узконаправленное определение: «Экспертиза проектов нормативных правовых актов – это исследовательская деятельность экспертного учреждения или эксперта, направленная на выявление в проекте нормативно-правового акта норм, которые повышают вероятность коррупционных отношений в регулируемой сфере».

Также существуют официальные определения правовой экспертизы. Так, существует определение от Министерства юстиции Российской Федерации [18], которое гласит, что правовая экспертиза – это «правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов)».

Несмотря на то, что многие считают самой популярной на данный момент экспертизой антикоррупционную экспертизу из-за активной государственной деятельности по противодействию коррупции, на деле существует множество видов экспертиз, не менее важных для осуществления целенаправленных действий по устранению недостатков и пробелов в законодательстве:

1. Правовая экспертиза;
2. Научная экспертиза;
3. Финансовая экспертиза;
4. Экологическая экспертиза;
5. Антикоррупционная экспертиза;
6. Экспертиза по оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов;
7. Оценка регулирующего воздействия;
8. Оценка фактического воздействия;
9. Общественная экспертиза;

10. Анализ практики применения федерального и регионального законодательства.

Правовая экспертиза оценивает законопроект, соотнося его с правовыми принципами, такими, как системность законодательства, соотношение нормативного правового акта с другими актами и их последовательностью, использование правильных правовых категорий и юридической техники [48, с. 52]. Правовую экспертизу также называют юридической. Правовую экспертизу регламентирует Приказ Минюста России от 31 мая 2012 года № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Данный вид экспертизы осуществляют Департамент конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации и территориальные органы. После проведения экспертизы составляется экспертное заключение, в котором указываются:

1. Реквизиты нормативного правового акта, а также реквизиты нормативного правового акта, вносящего изменения и дополнения;
2. Причина (повод) проведения правовой экспертизы (например, принятие нового нормативного правового акта, внесение в него изменений, поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, обращения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или, например, если предыдущее экспертное заключение содержало в себе ошибку);
3. Предмет правового регулирования и его соответствие сфере ведения субъекта Российской Федерации и (или) Российской Федерации;
4. Состояние правового регулирования в конкретной сфере, необходимость и достаточность нормативного правового акта для урегулирования общественных отношений;
5. Оценка компетенции органа государственной власти или должностного лица субъекта Российской Федерации, который принял нормативный правовой акт;

6. Вывод о несоответствии или о соответствии содержания нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

7. Оценка порядка опубликования нормативного правового акта, если существуют сведения о его опубликовании;

8. Оценка формы и текста правового акта на соответствие правилам юридической техники (отдельно по экспертизе юридической техники и терминологии существуют «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов» [21]).

Дополнительно приводятся результаты проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта.

Научная экспертиза требуется для разнообразия проводимых исследований и соблюдения принципа научности нормотворчества, так как данный вид экспертизы проводится ведущими учеными, экспертами, высшими учебными заведениями государства, которые дают свое экспертное заключение на проект нормативного правового акта [49, с. 184]. Проведение научной экспертизы не регулируется каким-то определенным Федеральным законом, однако в ряде субъектов Российской Федерации приняты свои региональные законы о нормативных правовых актах, которые достаточно детально регламентируют проведение данного вида экспертизы [50, с. 120]. Так, следующие регионы приняли соответствующие законы: Омская область [23], Республика Северная Осетия – Алания [24], Курганская область [25] и так далее. В других регионах Российской Федерации научная экспертиза упоминается в качестве объекта проведения ряда общих экспертиз (осуществление научными организациями на возмездной или безвозмездной основе экспертизы по договору с органом, готовящим проект нормативного правового акта [26]), а в других – не упоминается вовсе [27]. Осуществлять научную экспертизу вправе организации и лица, которые не принимали непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта закона, они должны быть независимы, и не связаны с органами государственной власти. Осуществлять научную экспертизу не вправе депутаты законодательных органов государственной власти и разработчики

соответствующего проекта закона. После проведения научной экспертизы составляется экспертное заключение, в котором указываются:

1. Дата и место подготовки экспертного заключения;
2. Фамилия, имя, отчество, образование, специальность, ученая степень и звание, занимаемая должность эксперта и стаж работы по специальности;
3. Основание проведения экспертизы;
4. Информация о проведенных экспертных исследованиях;
5. Вопросы, поставленные перед экспертом, аргументированные ответы на них и соответствующие выводы.

Финансовая экспертиза проводится Счетной палатой Российской Федерации для определения степени соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции данного органа [2]. Данная экспертиза регламентируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Счетная палата Российской Федерации проводит экспертизы проектов федеральных законов о бюджете Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, и все проекты федеральных законов, как то касающихся изменению этих бюджетов.

Помимо вышеуказанного федерального закона, финансовая экспертиза регулируется также такими правовыми актами, как Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ».

Экологическая экспертиза необходима для предотвращения негативного влияния нормативных правовых актов на окружающую среду [51, с. 62]. Данный вид экспертизы регулируется отдельным Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [3]. При этом экологическая экспертиза проводится как государством, так и общественностью. Такая экспертиза



проводится по всей государственной документации, хоть как то затрагивающей природные ресурсы Российской Федерации.

Антикоррупционная экспертиза проводится для выявления в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов. О ней подробнее будет рассказываться в первом параграфе второй главы данной выпускной квалификационной работы.

Экспертиза по оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов необходима для того, чтобы обосновать влияние проектов нормативных актов на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов и не допустить сильного отклонения от плана [52, с. 11]. Такая экспертиза – часть пакета документов проекта нормативных правовых актов, который подают на рассмотрение законодательным органам государственной власти.

Оценка регулирующего воздействия проводится для тех проектов нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области предпринимательской деятельности и связанных с ней, с целью выявить избыточные ограничения или обязанности [4]. Данный вид экспертизы регулируется Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Приказом Минэкономразвития России от 26 марта 2014 года № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [19]. После проведения оценки регулирующего воздействия составляется экспертное заключение, в котором указываются:

1. Общие сведения (название проекта нормативного правового акта и его разработчик);
2. Проблемы, на решение которой направлено принятие нормативного правового акта;
3. Цели регулирования;
4. Варианты решения проблемы;
5. Основные группы участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты принятием либо непринятием нормативного правового акта, оценка их предполагаемых издержек и выгод;
6. Выбранный вариант решения проблемы;
7. Риски недостижения целей правового регулирования или возможные негативные последствия от принятия нормативного правового акта;
8. Справка о проведении публичных консультаций;
9. Информация об исполнителе.

Оценка фактического воздействия проводится в тех же целях, что и оценка регулирующего воздействия, но уже для действующих нормативных правовых актов [14]. Данная экспертиза регулируется Постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»). Оценка фактического воздействия позволяет эффективно выявить взаимосвязь между целями принятия нормативного правового акта, результатами оценки регулирующего воздействия и тем эффектом, который повлекло его принятие.

Общественная экспертиза осуществляется Общественными палатами всех уровней и общественными советами для проверки соответствия нормативных правовых актов и их проектов требованиям законодательства и проверки соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций [53, с. 211]. Такая экспертиза регулируется Федеральным законом от 21

июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [5]. После проведения общественной экспертизы составляется экспертное заключение, в котором указываются:

1. Выводы о соответствии или несоответствии проекта нормативного правового акта законодательству Российской Федерации;
2. Выводы о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
3. Общественная оценка социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия проекта нормативного правового акта;
4. Предложения и рекомендации по совершенствованию проекта нормативного правового акта.

Анализ практики применения федерального и регионального законодательства представляет собой сбор, анализ, обобщение информации о состоянии законодательства и практики его применения с целью выявления соответствия между целью и результатом правового регулирования [54, с. 31]. Анализ практики применения законодательства также называют мониторингом правоприменения. Мониторинг правоприменения регулируется указом Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») [9] и постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [15]. Данный мониторинг осуществляется такими органами, как Министерство юстиции, Следственный комитет, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. По итогам года создается доклад Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга, где указываются результаты запланированных анализов практики применения законодательства.

Основные критерии и принципы проведения экспертиз помогают отладить работу целого ряда экспертиз. Среди таких критериев можно выделить [38, с. 30]:

1. Соблюдение законных прав, свобод, интересов физических и юридических лиц – документ должен соответствовать нормам российского и международного законодательства, и соответственно, не должен носить дискриминирующего характера;

2. Независимость – эксперты не должны быть заинтересованы в результатах своей экспертной деятельности, так как это может привести к субъективной оценке;

3. Научность – экспертиза должна строиться на обоснованных и научно выверенных методиках;

4. Профессионализм – эксперты должны действительно являться профессионалами своего дела, специализирующимися на той сфере юриспруденции, к которой непосредственно относится документ;

5. Объективность – экспертиза должна проводиться по научным методикам, не допуская вольной трактовки критериев;

6. Полнота – экспертиза должна охватывать весь документ, иначе, анализируя лишь определенную часть, эксперт может упустить какие-то детали из вида или вырвать их из контекста;

7. Своевременность – экспертиза должна проводиться до подписания и обнародования законопроекта, а также отдельные виды экспертиз должны проводиться по итогам реализации вступивших в силу законов;

8. Ответственность – эксперт должен четко осознавать, что в случае его намеренной ошибки для него может наступить ответственность не только перед государством, но и перед населением;

9. Проверяемость – результаты экспертизы должна быть обнародована, а все ее аргументы четко обоснованы;

10. Гласность – результаты экспертизы должны быть доступны любому заинтересованному в них лицу.

Таким образом, в Российской Федерации существует множество видов экспертиз, которые регулируются различными нормативными правовыми актами,

методиками, рекомендациями. Все экспертизы обладают рядом основных признаков и принципов.

## **Глава 2. Актуальные вопросы совершенствования института правовой экспертизы**

### **2.1. Антикоррупционный аспект юридической экспертизы нормативных актов**

Целью данного параграфа является рассмотреть антикоррупционный аспект юридической экспертизы нормативных актов.

Юридическая экспертиза нормативных актов, как уже было сказано во 2-м параграфе 2-й главы данной работы, включает в себя антикоррупционную экспертизу.

Для полноты сведений об антикоррупционной экспертизе, необходимо привести определения данного вида правовой экспертизы из различных источников.

По данным, размещенным на официальных сайтах управлений Министерства юстиции субъектов Российской Федерации, «антикоррупционная экспертиза – это вид правовой экспертизы, которая проводится с узкой специальной задачей по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов» [57].

По мнению Ю.М. Ланцевича, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов – это «осуществляемая специально уполномоченными органами, организациями, институтами гражданского общества и гражданами деятельность, состоящая из проведения исследований нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и дачи заключений, отражающих выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и способы их устранения» [43, с. 28].

Слепкова А.О. приводит следующее определение антикоррупционной экспертизы – это «обязательная профилактическая мера антикоррупционной политики государства, проводимая специально уполномоченными субъектами, круг которых определен действующим законодательством, и направленная на выявление и дальнейшее устранение норм, содержащих коррупциогенные факторы, с

обязательным отражением результатов экспертной деятельности в мотивированном заключении» [55, с. 116].

В научно-практическом комментарии к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 года №172-ФЗ: «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», приводится следующее определение: «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – это деятельность компетентных на то лиц, состоящая из проведения исследования нормативных правовых актов и/или проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и дача ими заключения по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции» [39, с. 61].

Такое же определение дается в терминологическом словаре «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов», подготовленным в рамках реализации Национального плана по противодействию коррупции.

Однако ни в одном нормативном правовом акте Российской Федерации не дано определения понятия «антикоррупционная экспертиза». Очевидно, существует пробел в правовом регулировании этого вида правовой экспертизы, так как отсутствие официального определения дает повод для различного его толкования, в том числе и ради совершения коррупционного преступления. Автором работы предлагается внести определение в соответствующий нормативный правовой акт.

Исходя из вышеназванных определений, антикоррупционная экспертиза – это, прежде всего, деятельность компетентных лиц. Такая деятельность является неотъемлемой и важнейшей частью антикоррупционной политики, проводимой Российской Федерацией.

Антикоррупционная политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению [40, с. 146].

### Принципы антикоррупционной политики:

1. Научность;
2. Оперативность;
3. Последовательность и постепенность;
4. Недопустимость установления двойных стандартов;
5. Сочетание ограничительных и стимулирующих правовых средств;
6. Тесное сотрудничество международных организаций, институтов гражданского общества и государства;
7. Комплексное использование научных (всестороннее исследование коррупции, выявление слабых, "уязвимых" ее мест, разработка системы противодействия коррупции), организационных (создание различных структур и их действия по борьбе с коррупцией), правовых (в первую очередь правотворческих) и иных мер.

По направленности антикоррупционная политика включает такие меры, как [58]:

1. В области административного законодательства:
  - a. Принятие актов по модернизации структур государства, ведущих правоохранительную деятельность;
  - b. Освобождение госаппарата от излишних функций;
  - c. Создание юридической системы гарантий, защищающей государственных служащих от административного давления в процессе исполнения ими своей должности и др.;
2. В области уголовного законодательства:
  - a. Ужесточение уголовной ответственности за получение взятки государственным служащим;
  - b. Сокращение применения условного наказания к должностным лицам, совершившим коррупционные преступления;
  - c. Реанимация института конфискации имущества в уголовном законе применительно к коррупционным делам и др.;



3. В области трудового законодательства (разработка мер правового антикоррупционного воздействия в отношении врачей, педагогов, сотрудников государственных учреждений и др.);

4. В иных областях:

a. Аудит доходов должностных лиц, осуществляемый независимыми компаниями;

b. Установление ответственности за сокрытие или искажение информации о деятельности государственных, муниципальных органов;

c. Парламентский контроль в обеспечении законности расследований отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами и др.

Правовая основа деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы состоит из таких нормативных правовых актов, как:

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

2. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»;

3. Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 года № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы»;

4. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

5. Приказ Минюста России от 21 октября 2011 года № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы».

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» устанавливает «основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений» [6]. Закон также устанавливает официальные понятия таких терминов, как

«коррупция», «противодействие коррупции», «нормативные правовые акты Российской Федерации», «функции государственного, муниципального (административного) управления организацией». Этот Закон является главным антикоррупционным законом Российской Федерации.

Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» [10] утверждает стратегию противодействия коррупции, целью которой является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Стратегия устанавливает основные направления борьбы с коррупцией и механизмы ее реализации.

Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 года № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» [11] утверждает список рекомендуемых или обязательных мероприятий для различных органов власти, некоммерческих организаций, ассоциаций, союзов и так далее. В план входят такие мероприятия, как, например:

1. Обеспечение Правительством РФ создание, функционирование и развитие специализированного информационно-методического ресурса по вопросам реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о противодействии коррупции;

2. Обеспечение Правительством РФ совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовку различных методических рекомендаций;

3. Проведение проверки Генеральной прокуратурой РФ соблюдения федеральными государственными органами требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, в том числе требований об организации работы по противодействию коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед этими федеральными государственными органами;

4. Организация обучения высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации организовать обучение работников органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений по согласованным с Администрацией Президента Российской Федерации программам дополнительного профессионального образования, включающим раздел о функциях органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

5. Осуществление Министерством внутренних дел Российской Федерации комплекса мероприятий, направленных: на предотвращение попыток хищения средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ, крупнейших инвестиционных проектов и подготовку к проведению в Российской Федерации Кубка конфедераций FIFA 2017 года и чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, и так далее.

Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [16] утверждает правила и методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Именно это Постановление описывает факторы коррупциогенности. Их можно выразить следующим образом:

1. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

- a. Широта дискреционных полномочий;
- b. Определение компетенции по формуле «вправе»;
- c. Выборочное изменение объема прав;
- d. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- e. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- f. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- g. Отсутствие или неполнота административных процедур;

- h. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур;
- i. Нормативные коллизии;
- 2. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и/или обременительные требования к гражданам и организациям:
  - a. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
  - b. Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами);
  - c. Юридиколо-лингвистическая неопределенность.

Правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Методика применяется для обеспечения проведения прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Приказ Минюста России от 21 октября 2011 года № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» [20], как следует из названия, утверждает типовую форму экспертного заключения.

Также Россией соблюдается следующие международные договоры:

- 1. «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (с 8 июня 2006 года);
- 2. Конвенция Совета Европы об отмыивании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (с 1 декабря 2001 года);

3. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (с 1 февраля 2007 года);

4. Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (с 17 апреля 2012 года);

5. Декларация «Группы восьми» «Борьба с коррупцией на высоком уровне» (с 16 июля 2006 года).

В Российской Федерации антикоррупционная политика включает в себя также такое направление, как Программа по антикоррупционному просвещению. Данная программа направлена на повышение правовой грамотности, общего уровня правосознания и правовой культуры граждан, воспитание нетерпимости к коррупционным правонарушениям.

В регионах антикоррупционная политика включает в себя следующие направления [59]:

1. Антикоррупционная комиссия;
2. Антикоррупционное законодательство;
3. Антикоррупционные программы;
4. Антикоррупционная пропаганда.

Необходимо рассмотреть исполнение антикоррупционной политики в регионах на примере Самарской области. Целесообразно разделить информацию на 4 подраздела.

Антикоррупционная комиссия субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области).

В июле 2015 года выходит Указ Президента РФ № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [12], где в пункте 2-м указано, что в течение 3-х месяцев высшим должностным лицам субъектов РФ необходимо «образовать комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации». В качестве примера деятельности таких комиссий рассмотрим Самарскую область.

12 октября 2015 года губернатор Самарской области Н.И. Меркушкин выпускает положение № 255 «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области» [28].

В состав данной комиссии входят многие высоко стоящие должностные лица. Председателем комиссии стал сам губернатор Самарской области, его заместителями – руководитель Администрации Самарской области и руководитель департамента по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области. В состав членов комиссии входят министры Самарской области, и только по согласованию – лица, реально заинтересованные в противодействии коррупции: начальник Управления ФСБ РФ по Самарской области, начальник Управления экономической безопасности и противодействия коррупции Главного управления МВД РФ по Самарской области, руководитель следственного управления Следственного комитета РФ по Самарской области, руководитель Управления ФНС РФ по Самарской области, руководитель Главного управления организации торгов Самарской области, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Самарской области и другие.

Существует мнение, по которому недопустимо ставить лиц, которые представляют наиболее коррупционные сферы региона и которые могут подействовать на это в большей мере, в раздел членов комиссии, которые работают только по согласованию. Это снижает шанс быть услышанным и проверить существующую работу по осуществлению антикоррупционной политики.

Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области является постоянно действующим координационным органом при Губернаторе Самарской области, что также ставит под сомнение истинность и правдивость их работы. Это объясняется тем, что в истории РФ уже были такие случаи, когда губернаторы являлись источниками коррупционных дел в регионе [60]. Таким образом, существует вероятность фиктивной работы комиссии.

Полномочия комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области разнообразны и сводятся к следующему:

1. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства РФ о противодействии коррупции Губернатору Самарской области;
2. Разработка мер по противодействию коррупции, по устранению причин и условий, которые порождают коррупцию;
3. Разработка рекомендаций по просвещения граждан в области антикоррупционной политики, т.е. формирования негативного отношения к коррупции;
4. Подготовка проектов нормативных правовых актов Самарской области по вопросам противодействия коррупции;
5. Разработка региональной антикоррупционной программы и программ органов исполнительной власти Самарской области (планов мероприятий по противодействию коррупции), контроль над их реализацией;
6. Принятие мер по выявлению (в т.ч. на основании обращений граждан, сведений, распространяемых средствами массовой информации, протестов, представлений, предписаний федеральных государственных органов) причин и условий, порождающих коррупцию, создающих административные барьеры;
7. Оказание содействия развитию общественного контроля над реализацией региональной антикоррупционной программы, антикоррупционных программ органов исполнительной власти Самарской области;
8. Подготовка ежегодного доклада о деятельности в области противодействия коррупции, размещение его на официальном сайте Самарской области в Интернете, опубликование в средствах массовой информации и направление в федеральные государственные органы.

Антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области).

На данный момент в федеральном регистре нормативных правовых актов Самарской области содержатся такие нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции, как:

1. Устав Самарской области;
2. Законы Самарской области;

3. Постановления Губернатора;
4. Постановления Правительства;
5. Распоряжение Правительства;
6. Приказы администрации, инспекций, департаментов, министерств, служб, управлений;
7. Распоряжения председателя Избирательной комиссии, государственной жилищной инспекции.

Таким образом, в федеральном регистре нормативных правовых актов Самарской области содержится 55 действующих нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции [61].

Устав Самарской области содержит в себе основополагающие моменты антикоррупционной политики, такие, как разделение властей, полномочий области, муниципальных образований, должностных лиц, соблюдение конституционных «заповедей» противодействия коррупции [22].

Одним из главных законов Самарской области, связанный с противодействием коррупции, является закон Самарской области от 10 марта 2009 года № 23-ГД (с изменениями на 19 мая 2014 года) «О противодействии коррупции в Самарской области». В нем даются определения коррупции, антикоррупционного мониторинга, коррупциогенного фактора и противодействие коррупции, разъясняются задачи и принципы противодействия коррупции, субъекты, компетенции. Также в законе приводятся основные направления деятельности по повышению эффективности противодействия и предупреждения коррупции в Самарской области, система мер по предупреждению коррупционных правонарушений (в том числе антикоррупционная экспертиза), организационное обеспечение реализации антикоррупционной политики в Самарской области (что интересно, статья 14 «Документы, необходимые для реализации антикоррупционной деятельности в Самарской области» была признана утратившей силу 7 декабря 2009 года).

Также в Самарской области существуют другие законы, косвенно или явно касающиеся антикоррупционного направления, например, закон Самарской области



от 5 марта 2013 г. № 15-ГД «Об обеспечении контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, муниципальные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы в Самарской области, их доходам», закон Самарской области от 13 марта 2001 г. № 23-ГД «Об Избирательной комиссии Самарской области», закон Самарской области от 8 июня 2006 г. № 57-ГД «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования», закон Самарской области от 9 октября 2007 г. № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области», закон Самарской области от 6 апреля 2005 г. № 103-ГД «О государственной гражданской службе Самарской области» и другие.

Постановления Губернатора касаются антикоррупционной комиссии, указанной выше по тексту.

Постановления Правительства содержат в себе информацию об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проверке достоверности и полноты сведений, представляемых лицами, поступающими на работу на должность руководителя государственного учреждения Самарской области, и руководителями государственных учреждений Самарской области.

Распоряжение Правительства в сфере противодействия коррупции только одно, и оно утверждает кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Самарской области [29]. Этот кодекс представляет собой важный антикоррупционный свод общих принципов профессиональной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные гражданские служащие Самарской области независимо от замещаемой должности, где предлагается, например:

1. Руководствоваться конституционным положением о правах и свободах личности;
2. Не оказывать кому-либо предпочтения;
3. Выполнять свою работу добросовестно и качественно вне зависимости от вида этой работы;

4. Уведомлять о коррупции и всячески сотрудничать с правоохранительными органами;

5. Проявлять терпимость, корректность.

Приказы и распоряжения в основном идентичны и содержат в себе утверждение перечня должностей государственной гражданской службы Самарской области в соответствующей сфере.

Антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области).

На данный момент существуют две государственные программы по борьбе с коррупцией, которые осуществляет Самарская область.

Первая из них была принята Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313, и называется «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» [17]. Суть этой программы в отношении антикоррупционной политики заключается в следующем:

1. В программе отмечено значение информационных технологий для реализации таких политических свобод, как свобода слова и собраний, выявления и ликвидации очагов коррупции, непосредственного обмена мнениями и знаниями;

2. В качестве одного из мероприятий по реализации такой задачи, как «повышение качества государственного управления за счет создания и внедрения современных информационных технологий» используется мониторинг соблюдения законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

Вторая является более узконаправленной и была принята Постановлением Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 г. № 673, и называется «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014-2018 годы».

Ответственным исполнителем данной программы является департамент по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области, ее цель – снижение уровня коррупции. Основные направления мероприятий программы:

1. Совершенствование нормативного правового регулирования в сфере противодействия коррупции;

2. Развитие и совершенствование комплексной системы противодействия коррупции в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области:

- a. Вопросы кадровой политики;
  - b. Организационно-управленческие меры по обеспечению антикоррупционной деятельности;
  - c. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Самарской области;
  - d. Антикоррупционный мониторинг;
  - e. Антикоррупционное образование и антикоррупционная пропаганда;
3. Обеспечение открытости и доступности для населения деятельности органов государственной власти Самарской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, укрепление их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общественности.

Антикоррупционная пропаганда субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области).

Антикоррупционная пропаганда происходит в двух направлениях: публикации в СМИ и подготовка кадров.

Публикации выкладываются на сайте антикоррупционной политики в Самарской области.

Подготовка кадров выражается в наличии учебных программ в трех ВУЗах Самары: Самарском научно-исследовательском университете, Самарском государственном экономическом университете и в Международном институте рынка.

Таким образом, в Российской Федерации существует обширная антикоррупционная политика, содержащая множество разделов и имеющая достаточно широкую правовую основу для выполнения данной программы.

## **2.2. Юридическая экспертиза и ее роль в реализации правовой реформы в Российской Федерации**

Целью данного параграфа является определить роль юридической экспертизы в реализации правовой реформы в Российской Федерации.

Понятие правовой экспертизы уже приводилось во 2-м параграфе 1 главы данной работы. Целесообразным будет привести его и в этом параграфе.

Итак, официальное определение правовой экспертизы дало Министерство Юстиции Российской Федерации в Приказе Минюста России от 31 мая 2012 года № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Из выдержки 11-го пункта данного нормативного правового акта:

«При правовой экспертизе проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов)».

Информация, приведенная в 1-й главе данной работы, четко определяет, что роль правовой экспертизы в совершенствовании нормотворчества велика и не подлежит сомнению.

В законодательстве Российской Федерации на данный момент существует множество пробелов, связанных с некомпетентностью лиц, участвующих в нормотворчестве и/или проводящих правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов. Достаточно обратить внимание на, например, научно-практический юридический журнал, посвященный актуальным проблемам теории права, практике его применения и законодательному процессу, номера которого выходят регулярно, и проблемы, освещаемые в данном журнале, затрагивают все сферы законодательства Российской Федерации.

Основные проблемы законотворчества заключаются в следующем:

1. Устаревание техники нормотворческой деятельности;
2. Отсутствие необходимости в регулировании какой-либо сферы;
3. Некачественная юридическая техника лиц, участвующих в нормотворчестве;
4. Написание законопроектов «под заказ»;
5. Отсутствие определений тех понятий, которые регулируются законом.

Как писал Александр Николаевич Радищев, «для разработки новых законов необходим полноценный статистический материал, правдиво освещающий преступность, её причины, деятельность правосудия и другие правовые и экономические вопросы, и только на основании таких данных можно почерпнуть мысли для будущего законоположения». Из этой цитаты следует, что только полное изучение проблемы, которая регулируется проектом нормативного правового акта, способно дать информацию, нужен ли законопроект государству или нет. Этим и занимается правовая экспертиза законопроектов.

Законопроекты, изменяющие или дополняющие уже действующие нормативные правовые акты, являются основным видом законопроектов. Таких проектов большинство. Таким образом, существует еще одна проблема: принимаются законы с дефектами, далее принимаются законы, устраняющие эти дефекты, но добавляющие еще одни. Экспертиза должна устранять эти дефекты еще на этапе разработки законопроекта. Помимо этого, эксперты должны давать рекомендации о том, что вместо принятия очередных изменений в законодательстве Российской Федерации, необходимо обратить внимание на более требуемые обществу виды деятельности, например, профилактику преступлений, снижение криминогенности в государстве, изучение причин преступности.

Задач у правовой экспертизы множество. Одной из них является защита законодательства от популизма.

Популизм – это:

1. Идея, согласно которой «инстинкты» и «желания» народа суть главное, чем нужно руководствоваться в политике; движение, апеллирующее к этим «инстинктам» и «желаниям» [37, с. 255];

2. Разновидность политической культуры лидера, политической элиты, стремящейся к потаканию настроениям масс; для популизма характерны демагогия, несбыточные обещания, нереализуемые на практике решения [32, с. 5];

3. Стиль политической деятельности государства или других политических структур и институтов, опирающийся на примитивные лозунги, апеллирующий к настроениям масс и спекулирующий на внушаемости, больших групп людей [62];

4. Деятельность, имеющая целью обеспечение популярности в массах ценой необоснованных обещаний, демагогических лозунгов и т.д. [33, с. 50].

В апреле 2017 года автономная некоммерческая организация «Экспертный институт социальных исследований» опубликовала доклад, который называется «Современный технологический популизм». В данном докладе авторы утверждают, что все западные политики заняли свои должности благодаря успешной популистской работе. Также авторы утверждают, что в Российской Федерации в скором времени тоже начнут применять данный метод, и в частности, его уже применяет Алексей Навальный. В докладе приведен прогноз о том, что расцвет популизма в нашей стране настанет через шесть-семь лет.

Ярким примером применения популистских лозунгов может предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» (на выборах Президента России 4 марта 2012 года) [63]:

1. Россия преобразится, станет страной, в которой комфортно жить и работать, растить детей, страной, где каждый человек сможет реализовать себя, свою мечту;

2. Мы не позволим низкопробным продуктам массовой культуры калечить нравственное и психическое здоровье наших детей и будем поддерживать создание и продвижение качественных отечественных программ и передач;

3. Работающий человек в России не будет бедным;

4. Доходы ниже черты бедности всё ещё имеет порядка 10-11 процентов наших граждан. К концу текущего десятилетия эту проблему нам надо решить;
5. Высококвалифицированные специалисты, работающие в бюджетной сфере, будут получать заработную плату, превышающую средний уровень по экономике региона;
6. Поможем молодым семьям решать жилищный вопрос;
7. Мы наведём порядок в жилищно-коммунальном хозяйстве;
8. Мы вернём российскому образованию лидирующие в мире позиции. Приведём качество образования в соответствие с требованиями XXI века;
9. Существенно возрастут как зарплата, так и ответственность врачей и медицинских учреждений за предоставление медицинской помощи в соответствии с утверждёнными стандартами. Развитие отечественного производства высококачественных фармацевтических средств сделает лекарства доступнее;
10. Наши населённые пункты мы сделаем благоприятными для жизни инвалидов;
11. Мы поможем бизнесу, продолжив наступление на административные барьеры;
12. Не только «Сколково», но все инновационные территории, включая наукограды, станут локомотивами развития страны;
13. Мы не будем увеличивать налоговую нагрузку на несырьевые сектора;
14. В сёла будут проложены дороги, подведены вода, электричество, для всех сельчан должны быть доступны современные школы, больницы, дома культуры;
15. Мы будем развивать скоростные железные дороги между крупнейшими городами. Сделаем доступными авиаперелёты для населения, прежде всего для жителей отдалённых территорий;
16. Плохо работающий чиновник должен быть не просто уволен, а на несколько лет лишён права быть государственным или муниципальным служащим;
17. Мы справились с олигархией, справимся и с коррупцией;

18. Все важнейшие законопроекты и решения будут в обязательном порядке проходить через широкое общественное обсуждение – с участием граждан, бизнеса, общественных и профессиональных организаций.

Можно сказать, что данная предвыборная программа является инструкцией для успешного применения популистских лозунгов в политике.

Примером нормативных правовых актов, содержащих в себе элементы популизма, может стать, например, Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности». Данный закон запрещает выращивать ввозить на территорию Российской Федерации для посадки генно-модифицированные растения. Как отмечает генеральный директор Института конъюнктуры аграрного рынка Д.Н. Рылько: «Заблуждения граждан политики успешно конвертируют в свой имидж поборников здоровья нации, и все это не имеет никакого отношения к реальности» [64].

Однако самыми обсуждаемыми нормативными правовыми актами являются знаменитые «майские» указы Президента. Это сложившееся в периодической публицистике наименование серии из 11 указов, подписанных В. В. Путиным 7 мая 2012 года в день вступления в должность Президента РФ, и содержащие 218 поручений Правительству РФ для выполнения в течение 2012–2020 годов. К «майским» указам относятся:

1. «О долгосрочной государственной экономической политике»;
2. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
3. «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»;
4. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
5. «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;



6. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;

7. «Об обеспечении межнационального согласия»;

8. «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»;

9. «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»;

10. «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»;

11. «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации».

Элементы популизма можно обнаружить в следующих положениях:

1. Доведение к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе;

2. Повышение к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе;

3. Создать к 2015 году в малых городах не менее пяти центров культурного развития;

4. Обеспечить к 2018 году доведение объема производства отечественных лекарственных средств по номенклатуре перечня стратегически значимых лекарственных средств и перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов до 90%;

5. Обеспечить достижение к 2016 году 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет;

6. Обеспечить вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов;

7. Обеспечить до 2018 года снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) по отношению к индексу потребительских цен до уровня не более 2,2%;

8. Обеспечить до 2018 года создание для граждан РФ возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет.

С критикой «майских» указов выступили многие ученые. Профессор МГУ, экономико-географ Наталья Зубаревич отмечает, что «майские указы – это экономическая ошибка, вызванная политическими причинами. Они с самого начала были не просчитаны. Двухлетний цикл выполнения указов президента привел к дестабилизации бюджетной системы субъектов федерации» [65]. Председатель Псковского регионального отделения и член федерального Политического комитета партии «Яблоко» Лев Шлосберг отзывался о «майских» указах следующим образом: «В Псковской области, как и во всей России, бюджетная система замкнулась на «майские» указы Путина. Их писал какой-то очень лукавый человек. Пошли одним и тем же путем: стали сокращать штатное расписание, увеличивать нагрузку» [66]. Алексей Скопин, профессор факультета экономических наук НИУ ВШЭ и эксперт по региональной экономике, говорит о том, что «майские» указы стали катализатором резкого роста долгового бремени регионов» [67]. В докладе «Перспективы административной реформы» НИУ ВШЭ отмечается, что «в случае установления числовых значений показателей в поручении зачастую результат достигается путем изменения методологии подсчета показателей, чтобы максимально приблизиться к целевому значению. Перенос ответственности заключается в обосновании и внесении нормативного правового акта (как правило, проекта федерального закона), включение в перечень согласующих максимального (избыточного) количества ведомств» [56, с. 12].

Политические оппозиционеры также говорят о популизме данных указов. Так, президент Фонда поддержки законодательных инициатив Григорий Томчин назвал «майские» указы «не имеющими к жизни никакого отношения» [68].

Президент Российской Федерации В.В. Путин 25 апреля 2013 года в телевизионной программе «Прямая линия с Владимиром Путиным» признался, что «задачи, которые были поставлены сразу же после вступления в должность Президента, безусловно, являются чрезвычайно сложными для исполнения. И сделал я это сознательно. Сознательно завысил планку» [69].

Таким образом, «майские» указы не были проверены квалифицированными экспертами, что привело к угрозе дефолта в регионах. Несомненно, правовая экспертиза должна решать такие вопросы еще на этапе рассмотрения нормативных правовых актов.

Дефекты юридической техники – еще один аспект, обязательно анализируемый в ходе осуществления правовой экспертизы нормативных правовых актов.

Юридическая техника – это деятельность юриста, содержащая в себе методы, приемы, средства, используемые при создании, совершенствовании нормативных правовых актов, для их систематизации. Юридическая техника строго определяет «научность» этих совокупных методов.

Соответственно, дефекты юридической техники – это ошибки, сознательно или незосознательно допущенные при ее использовании. Присутствие в нормативных правовых актах таких дефектов говорит о низком качестве законотворческой деятельности и некачественном проведении правовой экспертизы, которая и должна выявлять и исправлять данные дефекты.

Государственная Дума Российской Федерации в 2003 году составила Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. В них указана необходимая структура законопроекта, его оформление, требуемое содержание.

Дефекты юридической техники делятся на два вида [70]:

1. Дефекты, заложенные изначально в нормативный правовой акт;

2. Дефекты, возникшие в результате использования нормативного правового акта.

Самый популярный дефект – двусмысленность нормативных формулировок, или вовсе их отсутствие. Это приводит к недопониманию друг друга власти и общества и разгулу преступной деятельности. Общественный резонанс произвело в 2017 году дело против преподавателя йоги, которого осуждал православный активист, утверждая, что преподаватель йоги проводил лекции, где «о йоге рассказывал не как о физическом упражнении, а как о связи с богом» [71]. Дело было прекращено за отсутствием состава правонарушения. Однако возникают и другие дела по части 4 статьи 5.26 КоАП (осуществление миссионерской деятельности с нарушением требований законодательства о свободе вероисповедания). Данная ситуация возникла именно из-за двусмысленности определения «миссионерская деятельность», представленная в законе [7].

К сожалению, в российском законодательстве присутствуют многие другие дефекты юридической техники. Даже при поверхностном поиске можно найти множество научных статей, посвященных разбору и анализу того или иного дефекта. Ученые и юристы, выделяют, например, следующие нормативные правовые акты, в составе или при исполнении которых можно найти дефекты. Примеры таких дефектов указаны в таблице 1.

Таблица 1 -  
Примеры дефектов юридической техники в законодательстве Российской Федерации, приводимые в юридических научных статьях

№	Нормативный правовой акт	Краткое описание выявленного дефекта юридической техники
1	Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения	Право на благоустроенное жилое помещение в Законе закреплено, но на практике существует много трудностей, связанных с его реализацией, в первую очередь они обусловлены нехваткой

	родителей»	жилого фонда.
2	Статья 112 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ	Государство в Трудовом кодексе устанавливает государственный религиозный праздник 7 января (Рождество Христово), а в Конституции РФ, напротив, утверждается свобода государства от какой-либо религии.
3	Статья 142 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ	Дефект юридической техники выражается в отсутствии единообразного понимания терминов в уголовном и избирательном законодательстве. Так, УК РФ применяет термин «фальсификация» лишь в отношении избирательных документов, документов референдума и итогов голосования. В действующем российском избирательном законодательстве применяются термины «итоги голосования» и «результаты выборов».
4	Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»	Налагая на организаторов подобных мероприятий обязанность по согласованию места и времени проведения оных, Закон создает предпосылки для неправомерного использования должностными лицами предоставленных им полномочий в ущерб интересам граждан.
5	Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»	Согласно закону «О противодействии коррупции», уведомлять следует непосредственного начальника, в то время

	от 27.07.2004 № 79-ФЗ и Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ	как по закону «О гражданской государственной службе» - представителя нанимателя. Более того, обязанность предотвратить конфликт вменяется лишь представителю нанимателя. Каким образом представителю нанимателя может стать известно о назревающем конфликте, в законе конкретно не указано.
6	Статья 131 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ	В делах о половом преступлении недостижение 12-летнего возраста считается беспомощным состоянием, потерпевшего. Возраст как признак беспомощного состояния (малолетнее, престарелое лицо) истолкован расширительно. Следовательно, до 12 лет беспомощное состояние бесспорно, с 12 до 14, а также в престарелом возрасте - оценочно.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации дефекты юридической техники довольно распространены, хоть и должны устраняться при правовой экспертизе.

Одним из главных аспектов проведения правовой экспертизы – защита права от коррупциогенности.

Про коррупциогенные факторы подробнее говорилось во 2-м параграфе 2 главы работы. Однако следует привести конкретные примеры, по которым можно идентифицировать данные факторы в нормативных правовых актах (см. таблицу 2).

Таблица 2 - Примеры коррупциогенных факторов

№	Коррупциогенный фактор	Пояснение коррупциогенного фактора	Пример употребления в нормативных правовых актах
1	Широта дискреционных полномочий	Отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)	Ссудополучателями муниципального имущества в соответствии с настоящим Положением могут выступать: а) муниципальные предприятия и учреждения; б) некоммерческие организации; в) иные организации на основании отдельного решения Думы города Н.
2	Определение компетенции по формуле «вправе»	Диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций	Федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма вправе отозвать у туроператора свидетельство в случае...
3	Выборочное изменение объема прав	Возможность необоснованного установления исключений из общего	Оборотоспособность диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации,

		<p>порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)</p>	<p>допускается в исключительных случаях по разрешению (распорядительной лицензии), выдаваемому специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации</p>
4	<p>Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества</p>	<p>Наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт</p>	<p>Федеральные стандарты оценки утверждаются федеральным органом, осуществляющим нормативно-правовое регулирование оценочной деятельности</p>
5	<p>Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции</p>	<p>Нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их</p>	<p>По упрощенной процедуре могут рассматриваться все заявления (жалобы, претензии), за исключением следующих споров...</p>



		должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов	
6	Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий	Установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона	Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами
7	Отсутствие или неполнота административных процедур	Отсутствие порядка совершений органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка	Аннулирование лицензии осуществляется в судебном порядке по иску лицензирующего органа в случае обнаружения недостоверных данных в документах, послуживших основанием для принятия решения о выдаче лицензии
8	Отказ от конкурсных (аукционных) процедур	Закрепление административного порядка предоставления права (блага)	Научные и иные организации, ученые и специалисты привлекаются Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения для проведения экспертизы

			качества, эффективности и безопасности лекарственных средств на основе договоров или на иных основаниях в соответствии с законодательством Российской Федерации
9	Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права	Установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям	Ссудополучатель обязан застраховать имущество в страховой компании, указанной Ссудодателем
10	Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)	Отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций	К заявлению может прилагаться также положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации
11	Юридикологическая неопределенность	Употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера	Размещение объектов по типу летнего уличного кафе, в том числе шашлычных, осуществляется в соответствии с соблюдением следующих

			требований: а) соответствие современным требованиям дизайна, предъявляемым к объектам мелкорозничной торговли; б) применение современных типов мебели и оборудования
--	--	--	---

Антикоррупционная экспертиза как подвид правовой экспертизы в настоящее время широко распространен среди органов власти всех уровней. Поэтому найти закон с ярко выраженным коррупциогенным фактором оказалось сложно. Однако коррупциогенный фактор под названием «Определение компетенции по формуле «вправе» встречается довольно часто. Так, например, в законе Самарской области от 13 марта 2001 года № 23-ГД «Об Избирательной комиссии Самарской области» встречаются следующие моменты:

1. Избирательная комиссия вправе обращаться с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений федеральных конституционных законов, иных федеральных законов, областных законов, уставов муниципальных образований в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, референдума, в правоохранительные органы, которые обязаны в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно принять меры по пресечению этих нарушений;

2. В случае нарушения кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Избирательная комиссия вправе вынести этим кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума предупреждение, которое доводится до сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом;

3. Члены Избирательной комиссии с правом решающего голоса, несогласные с решением Избирательной комиссии, вправе изложить в письменной форме особое мнение, отражаемое в протоколе Избирательной комиссии и прилагаемое к ее решению, в связи с которым это мнение изложено.

Много случаев определения компетенции госорганов по формуле «вправе» выявлены в таких законах, как закон Самарской области от 8 июня 2006 года № 57-ГД «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования», закон Самарской области от 6 апреля 2005 года № 103-ГД «О государственной гражданской службе Самарской области», закон Самарской области от 9 октября 2007 года 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области».

Подведя итог параграфа, можно сделать вывод о том, что проведение правовой экспертизы позволяет в будущем избавиться от последствий принятия законов низкого качества. Но и в самой процедуре проведения правовой экспертизы существуют возможные проблемы, а именно:

1. Отсутствие высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции;
2. Проведение экспертизы в угоду высшим должностным лицам;
3. Отсутствие регулирования правового статуса экспертов и органов, осуществляющих правовую экспертизу.

Необходимо устранять данные проблемы проведения правовой экспертизы, которые возникают на данный момент в Российской Федерации. Это – цель всего нормотворческого процесса. Только качественное проведение правовой экспертизы позволит гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина в стране.

Автором выпускной квалификационной работы предлагается следующие варианты решения вышеуказанных проблем.

Во-первых, отсутствие высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции возможно решить при помощи разработки образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ (и их качественная реализация), тесно связанных с нормотворчеством и экспертизами. Например, целесообразно ввести учебную дисциплину «Нормография» по

предложению Ю.Г. Арзамасова, тем более, что учебник уже существует. Также целесообразно ввести учебную дисциплину «Правовая экспертиза», где студентам юридического направления подробно объяснят процедуру проведения экспертизы и ее важность для всего общества.

Во-вторых, проведение экспертизы в угоду высшим должностным лицам – это своего рода коррупция. И пусть она не регулируется законодательством (по причине сложного определения состава преступления и выстраивания доказательной базы), необходимо воспитать принципиально новый образ мышления государственных и муниципальных служащих. Однако такое решение реализуется крайне сложно и является само по себе долгосрочным проектом, так что результаты могут проявить себя только через поколения. И все же автор считает, что начинать прививать обществу образ мышления, при котором «поступки будут возвращаться сполна», необходимо уже сейчас, и начинать это следует с высших должностных лиц Российской Федерации. Ведь кто, если не они, выстраивают модель поведения общества своим примером.

В-третьих, в настоящий момент правовой статус эксперта не урегулирован законодательством. Требования к проведению экспертизы существуют, но ответственность за неисполнение хотя бы одного из требований отсутствует. К тому же, не регулируется не только ответственность эксперта, но и его права и обязанности. Органы, которые разрабатывают проекты нормативных правовых актов, так же не несут ответственность за разработку законопроектов, заведомо содержащих, например, коррупциогенные факторы, а органы, принимающие эти проекты, не несут ответственность за их принятие. Необходимо четко законодательно обозначить правовой статус этих лиц.

## Заключение

Нормотворчество – это одна из главных функций государства, необходимая для комфортного существования граждан. Такая функция должна соответствовать общим правилам, принципам. Такими принципами можно назвать:

1. Научность;
2. Законность;
3. Интернационализм;
4. Демократизм.

Качественная законотворческая деятельность является важнейшим условием существования стабильного государства. Именно нормативные правовые акты влияют на граждан страны, а те, в свою очередь, на государство. Главная задача государства – построение законодательства без изъянов, законодательства, понятное гражданам, законодательства, которое граждане смогут соблюдать. Государство призвано защищать права и соблюдать свободы граждан своей страны. Однако, несмотря на важнейшую роль в жизни общества, нормотворчеству также свойственны проблемы, которые выражаются в следующем:

1. Устаревание техники нормотворческой деятельности;
2. Отсутствие необходимости в регулировании какой-либо сферы;
3. Некачественная юридическая техника лиц, участвующих в нормотворчестве;
4. Написание законопроектов «под заказ»;
5. Отсутствие определений тех понятий, которые регулируются законом.

Для защиты граждан от ошибок нормотворчества существует правовая экспертиза нормативных правовых актов. Ее основными задачами являются:

1. Защита законодательства от популизма;
2. Защита законодательства от дефектов юридической техники;
3. Защита законодательства от коррупциогенности.

В Российской Федерации, на данный момент, реализуются различные экспертизы, в их числе, например, научная, экологическая, общественная,

антикоррупционная экспертизы. В последнее время появилась оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области предпринимательской деятельности и связанных с ней. В 2016 году появилась оценка фактического воздействия, которая проводится для уже действующих нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области предпринимательской деятельности и связанных с ней.

Из этого следует вывод, что институт экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в настоящий момент активно развивается.

Однако и в самой процедуре проведения правовой экспертизы могут возникнуть проблемы, а именно:

1. Отсутствие высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции;
2. Проведение экспертизы в угоду высшим должностным лицам;
3. Отсутствие регулирования правового статуса экспертов и органов, осуществляющих правовую экспертизу.

Необходимо устранять данные проблемы проведения правовой экспертизы, которые возникают на данный момент в Российской Федерации.

Существующей нормативно-правовой базы проведения правовой экспертизы, по мнению автора, недостаточно для эффективного функционирования. Конечно, основные нормативные правовые акты, регулирующие осуществление экспертизы, применяются в российском законодательстве. Однако сама экспертиза носит прогностический характер и не является обязательным поводом для внесения изменений в проект нормативного правового акта. Также не урегулирован правовой статус эксперта и органов, которые разрабатывают проекты нормативных правовых актов и принимают их. Вследствие этого автором работы внесены предложения об урегулировании правового статуса данных лиц.

Подводя итог, важно еще раз упомянуть значимость правовой экспертизы для осуществления правовой реформы в Российской Федерации, что так необходима для будущего страны. Автор подчеркивает еще раз: даже если правовая основа будет приведена в соответствие с реалиями, без высококвалифицированных

специалистов с определенным образом мышления выстроить правильную и четко организованную работу по проведению юридической экспертизы не получится.

Для этого автор рекомендует сделать упор на высшее образование, приглашать специалистов-практиков в высшие учебные заведения Российской Федерации, внедрять в систему образования такие учебные дисциплины, как «Нормография», «Правовая экспертиза», воспитывать в умах молодежи идеи о важности своей работы и необходимости качественного и добросовестного ее выполнения для блага государства.

Много работы предстоит проделать в рамках совершенствования механизма правовой экспертизы. Однако без данного рода деятельности проведение, а тем более завершение правовой реформы неосуществимо.



## Список использованной литературы

### I. Нормативно-правовые акты:

1. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»: Федеральный закон от 14.06.1994, № 5-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. «О Счетной палате Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.04.2013, № 41-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. «Об экологической экспертизе»: Федеральный закон от 23.11.1995, № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»: Федеральный закон от 02.07.2013, № 176-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: Федеральный закон от 21.07.2014, № 212-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008, № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»: Федеральный закон от 06.07.2016, № 374-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента РФ от 23.05.1996, № 763 // СПС «КонсультантПлюс».

9. «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 20.05.2011, № 657 // СПС «КонсультантПлюс».

10. «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»: Указ Президента РФ от 13.04.2010, № 460 // СПС «КонсультантПлюс».

11. «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы»: Указ Президента РФ от 01.05.2016, № 147 // СПС «КонсультантПлюс».

12. «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»: Указ Президента РФ от 15.07.2015, № 364 // СПС «КонсультантПлюс».

13. «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»: Постановление Правительства РФ от 13.08.1997, № 1009 // СПС «КонсультантПлюс».

14. «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 30.01.2015, № 83 // СПС «КонсультантПлюс».

15. «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 19.08.2011, № 694 // СПС «КонсультантПлюс».

16. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: Постановление Правительства РФ от 26.02.2010, № 96 // СПС «КонсультантПлюс».

17. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014, № 313 // СПС «КонсультантПлюс».

18. «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»: Приказ Минюста России от 31.05.2012, № 87 // СПС «КонсультантПлюс».

19. «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы»: Приказ Минюста России от 21.10.2011, № 363 // СПС «КонсультантПлюс».

20. «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»: Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014, № 159 // СПС «КонсультантПлюс».

21. «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов» (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 ноября 2003 года № вн2-18/490) // СПС «КонсультантПлюс».

22. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД // СПС «КонсультантПлюс».

23. «О нормативных правовых актах Омской области»: Закон Омской области от 21.11.2002, № 409-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».

24. «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания»: Закон Республики Северная Осетия – Алания от 18.03.2002, № 4-РЗ // СПС «КонсультантПлюс».

25. «О нормативных правовых актах Курганской области»: Закон Курганской области от 08.10.2004, № 444 // СПС «КонсультантПлюс».

26. «О нормативных правовых актах Нижегородской области»: Закон Нижегородской области от 10.02.2005, № 8-З // СПС «КонсультантПлюс».

27. «О нормативных правовых актах Самарской области»: Закон Самарской области от 07.07.2000, № 28-ГД // СПС «КонсультантПлюс».

28. «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области»: Постановление губернатора Самарской области от 12.10.2015, № 255 // СПС «КонсультантПлюс».

29. «Об утверждении кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Самарской области»: Распоряжение Правительства Самарской области от 09.03.2011, № 49-Р // СПС «КонсультантПлюс».

## II. Справочные издания:

30. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь / Под ред. Кабанова П.А. — Казань: Познание, 2014. — 148 с.

31. Большой юридический словарь / Под ред. Сухарева А.Я. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: ИНФРА-М, 2012. — 858с.

32. Краткий терминологический словарь по дисциплине «Политология» / Под ред. А. В. Гринева. СПб: СПбГУ, 2012. — 8 с.

33. Политология. Краткий словарь основных терминов и понятий / Под ред. В.С. Пусько — М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2015. — 112 с.

## III. Научные и учебные издания:

34. Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 года №172-ФЗ: «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: комментарий / Под ред. Кабанова П.А. — Казань: Познание, 2012. — 100 с.

35. Нормография: теория и технология нормотворчества / Под общ. ред.: Ю.Г. Арзамасов — М.: Юрайт, 2017. — 460 с.

36. Правовая политика: основы теории и практики. Учебно-методический комплекс / А.В. Малько, В.А. Затонский – Изд. «Проспект», 2014. — 352 с.

37. Раздьяконова Е.В. Основы нормотворчества: курс лекций // Сибирский институт управления — Новосибирск: СибАГС, 2016. — 246 с.

38. Теория государства и права: Учебник / Морозова Л.А. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. — 464 с.

39. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / Лазарев В.В., Липень С.В. — 5-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2015. — 521 с.

40. Хейвуд Э. Политология — М.: Юнити-Дана, 2016. — 544 с.

IV. Диссертации:

41. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01. — М.: Полиграф-Информ, 2013. — 26 с.

42. Ланцевич Ю.М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02. — М., 2012. — 30 с.

43. Татишвили Т.М. Конституционно-правовые аспекты экспертного сопровождения законодательной деятельности: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02. — М., 2016. — 25 с.

V. Публикации в периодических изданиях, сборниках материалов конференций и научных трудов:

44. Калтыга О.В. Законодательно-нормативное регулирование правовой экспертизы в РФ // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал — М.: Юр-ВАК, 2013. — 159 с.

45. Каргина Е.Г. Современное состояние правового регулирования государственной экологической экспертизы // Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций — Воронеж: ФГБОУ ВО ВИ ГПС МЧС России, 2014. — 210 с.

46. Кузьмина Е.М. Мониторинг правоприменительной деятельности: вопросы теории и практики // Вестник Поволжского института управления — М.: ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015. — 158 с.

47. Кысыкова Г.Б. Научная экспертиза проектов НПА и методы исследований // Наука и современность — Новосибирск: Центр развития научного сотрудничества, 2013. — 200 с.

48. Матвеева М.А. Теоретические основы соотношения нормотворчества и правотворчества // Образование и право: научно-правовой журнал. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2014. — 180 с.

49. Маштакова Е.А. Общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов как фактор демократизации правотворчества // Юридическая техника — Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2014. — 273 с.

50. Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс — М.: Юрист, 2012. — 138 с.

51. Середин П.В. Правотворчество органов местного самоуправления: процедура и результаты // Право и современные государства — М.: Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения», 2013. — 151 с.

52. Слепкова О.А. Понятие и особенности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России // ВВ: Административное право и практика администрирования — М.: НБ-Медиа, 2014. — 184 с.

53. Стародубцева И.А. Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации // Российская Юстиция — М.: Юрист, 2012. — 214 с.

54. Тезисы доклада «Перспективы административной реформы» / под ред. Я.И. Кузьмина, А.Б. Жулина — М.: НИУ ВШЭ, 2016. — 38 с.

55. Тонков Е.Е., Павлова К.Е. Нормотворческая деятельность органов внутренних дел: понятие и сущность // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право — Белгород: ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», 2016. — 159 с.

56. Ярмонова Е.Н. Отличие нормотворчества от правотворчества как одна из основных проблем юриспруденции // Концепт. Научно-методический журнал — Киров: АНОО Межрегиональный ЦИТО, 2016. — 165 с.

## VI. Интернет-ресурсы:

57. Антиторрупционная политика Самарской области // Официальный сайт Правительства Самарской области. — URL: <http://samaraanticorr.ru/> (дата обращения: 19.04.17).
58. Антиторрупционная экспертиза, как один из элементов системы противодействия коррупции в Российской Федерации // Управление Министерства юстиции Российской Федерации по республике Тыва. — URL: <http://to17.minjust.ru/ru/antikorrupcionnaya-ekspertiza-kak-odin-iz-elementov-sistemy-protivodeystviya-korruptsii-v-rossiyskoj> (дата обращения: 15.04.17).
59. «Генно-модифицированный популизм: кому выгоден закон о запрете ГМО» // Крестьянские Ведомости. Газета агробизнеса. — URL: <http://kvedomosti.ru/news/genno-modificirovannyj-populizm-komu-vygoden-zakon-o-zaprete-gmo-2.html> (дата обращения: 12.05.17).
60. Катехизис чиновника // Lenta.ru. — URL: <https://lenta.ru/articles/2013/12/27/mau/> (дата обращения: 19.05.17).
61. Крым и Российская «нефедерация» // Радио Свобода. — URL: <https://www.svoboda.org/a/26699669.html> (дата обращения: 12.05.17).
62. Майские указы тянут регионы в дефолт // Новая Газета. — URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2015/06/13/64511-mayskie-ukazy-tyanut-regiony-v-defolt> (дата обращения: 19.05.17).
63. Началось? Никита Белых - уже третий губернатор, арестованный за коррупцию // Politikus.ru. — URL: <http://politikus.ru/video/79301-nachalos-nikita-belyh-uzhe-tretiy-gubernator-arestovannyyu-za-korruptsiyu.html> (дата обращения: 01.05.17).
64. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации // Нормативные правовые акты Российской Федерации. — URL: <http://zakon.scli.ru/> (дата обращения: 01.05.17).
65. Политико-терминологический словарь // Учебники онлайн. — URL: [http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook\\_112.html](http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_112.html) (дата обращения: 01.05.17).

66. Предвыборная программа на выборах Президента РФ 2012 года // Единая Россия. — URL: [https://er.ru/party/presidential\\_election/](https://er.ru/party/presidential_election/) (дата обращения: 12.05.17).

67. Прямая линия с Владимиром Путиным // Президент России. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17976> (дата обращения: 21.05.17).

68. Словарь юридических терминов // Антикоррупционная политика: Юриспруденция. — URL: <http://justicemaker.ru/view-termin.php?id=1020> (дата обращения: 15.04.17).

69. Соколова М.А. К вопросу о понятии дефекта юридического документа // Отрасли права. Аналитический портал. — URL: <http://отрасли-права.рф/article/3074> (дата обращения: 21.05.17).

70. Суд в Петербурге прекратил дело против преподавателя йоги по «закону Яровой» // Медиазона. — URL: <https://zona.media/news/2017/18/01/ugai> (дата обращения: 21.05.17).

71. «Хуже всего придется активным людям, умеющим зарабатывать» // Газета.ru. — URL: [https://www.gazeta.ru/politics/2014/12/29\\_a\\_6362753.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2014/12/29_a_6362753.shtml) (дата обращения: 12.05.17).