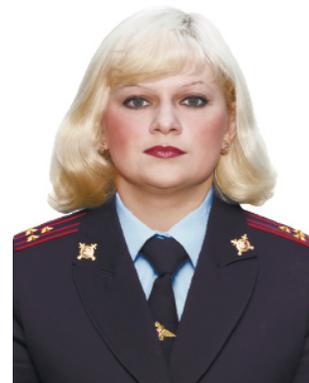


К.С. Боуш

**МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
КАК ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА
В УСТРАНЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРОБЕЛОВ**

**MONITORING FOR LAW ENFORCEMENT
AND ANTI-CORRUPTION EXPERTISE AS LEGAL
TOOLS IN ADDRESSING LEGISLATIVE GAPS**



Введение: статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов механизма совершенствования российского законодательства. Возрастающий спектр ответственности субъектов права формирует потребность в точных правовых предписаниях, которые должны соответствовать критериям, исключающим какие-либо неточности и двоякость (неоднозначность) понимания правовых норм. Особое внимание автора уделяется вопросам поиска правовых средств по устранению препятствий в системе правоприменения. Акцентируется внимание на аспектах, связанных с применением юридической техники. Особо актуализируются вопросы, посвященные мониторингу правоприменения и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.

Материалы и методы: при написании исследования были применены методы общенаучной и специально-юридической направленности: логический метод, метод анализа, синтеза, формально-юридический метод и метод сравнительно-правовой характеристики.

Результаты исследования: исследование позволило установить сходство и различие антикоррупционной экспертизы с правовой экспертизой нормативных правовых актов. Так, сходством признается объект нормативного правового исследования. Отличительными признаками будут являться специфика и особенности нормативного недостатка; круг субъектов, имеющих право на проведение таких экспертиз.

Обсуждение и заключения: исследование позволяет сформулировать следующие выводы: мониторинг правоприменения признается одним из основополагающих направлений в сфере построения и усовершенствования законодательного процесса, где особое внимание уделяется антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, призванной решать задачи по установлению возможных коррупциогенных факторов.

Ключевые слова: право, норма права, закон, законодательство, нормативный правовой акт, мониторинг правоприменения, антикоррупционная экспертиза

Для цитирования: Боуш К.С. Мониторинг правоприменения и антикоррупционная экспертиза как правовые средства в устранении законодательных пробелов // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 3. С. 321-326. DOI: 10.24420/KUI.2018.30.83.003

Introduction: the article is devoted to the consideration of topical issues in the framework of the mechanism of improvement of the Russian legislation. The growing range of responsibilities of legal entities forms the need for precise legal requirements that must meet the criteria excluding any inaccuracies and ambiguity in understanding of the legal norms. The author pays special attention to the search for legal means to remove obstacles in the system of law enforcement. Attention is paid to the aspects related to the use of legal technology. Issues related to the monitoring of law enforcement and anti-corruption expertise of regulatory legal acts are particularly relevant.

Materials and Methods: in writing the study methods of general scientific and legal orientation were used: logical method, method of analysis, synthesis, formal-legal method and method of comparative legal characteristics.

Results: the study allowed establish the similarity and difference of anti-corruption expertise from legal expertise of normative legal acts. Thus, the object of normative legal research is recognized as similarity. Distinctive features are the specifics and features of the regulatory deficiency; the range of subjects entitled to such examinations.

Discussion and Conclusions: the study allows us formulate the following conclusions: monitoring of law enforcement is recognized as one of the fundamental directions in the field of construction and improvement

of the legislative process, where special updating belongs to the anti-corruption expertise of normative legal acts, designed to solve the problems of establishing possible corruption-related factors.

Key words: law, rule of law, law, legislation, normative legal act, monitoring of law enforcement, anti-corruption expertise

For citation: Boush K.S. Monitoring for Law Enforcement and Anti-Corruption Expertise as Legal Tools in Addressing the Legislative Gaps // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2018. V. 9, N 3. P. 321-326. DOI: 10.24420/KUI.2018.30.83.003

Введение

Норма права является необходимой правовой конструкцией в сфере правотворчества, призванной регулировать и, соответственно, детализировать определенное правило поведения. Значимость правовой (юридической) нормы заключается в особом статусе и характере ее установления и санкционирования, где определяющая роль принадлежит государству.

В общей теории права признается существование видового многообразия норм права. Выделяются регулятивные, охранительные, обычные, запрещающие, императивные, диспозитивные, общие, специальные нормы и многие другие, при этом основания такой классификации могут быть самыми разнообразными и в первую очередь проистекать из существа правоотношения.

Наличие правовой нормы предопределяет существование опосредованного источника права – правового закрепления.

Основным источником права выступает нормативный правовой акт, который координирует и приводит к согласованности необходимую сферу жизнедеятельности общества и должен учреждаться посредством законотворческой работы соответствующих компетентных органов власти. Как отметил Р.К. Русинов, «нормативный правовой акт – это документ, содержащий нормы права, воздействующие на поведение людей путем установления правового режима регламентации того или иного вида общественных отношений» [1, с. 157]. С этим нельзя не согласиться, ведь чем более развитое и прогрессивное общество, тем более усложненным должен становиться нормотворческий процесс, соответствующий новым социальным запросам и вызовам.

Обзор литературы

Актуальность разбираемой тематики представляется бесспорной, поскольку олицетворяет ведущие институты современности – законотворчество и законодательный процесс, без которых не представляется возможным ассемблирование общественных отношений цивилизации, в особенности когда практически все области жизнеустройства пронизаны административным управлением.

Вопросам теоретико-правового толка анализируемых правоотношений посвящены научные тру-

ды авторов различных временных периодов. Так, теоретической основой исследования послужили научные труды таких ученых, как В.Д. Перевалова, С.С. Алексеева, В.Г. Стрекозова, Г.В. Игнатенко, В.М. Корельского, В.И. Леушина, Р.К. Пучкова, А.И. Абрамовой, А.В. Кудашкина и других. Эмпирическую основу настоящего исследования составили положения Конституции Российской Федерации, федеральных ов «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «О противодействии коррупции», «О полиции», а также иные нормативные правовые акты.

Закон признается основополагающим нормативным правовым актом, являющимся фундаментальной надстройкой правовой системы, способствующим возникновению, изменению либо прекращению общественных связей. Первостепенная роль отводится такому социально-правовому явлению, как правоотношение, рассматриваемому в качестве ключевого звена в общей системе правового регулирования, при котором стороны связаны между собой взаимными юридическими правами и обязанностями, охраняемыми государством [2, с. 307]. В связи с этим необходимо поддержать позицию А.И. Абрамовой: реализуемость права, его действенность и эффективность обуславливают необходимость принятия закона, соответствующего требуемым стандартам формальной определенности и ведущего к позитивным изменениям в жизни общества [3, с. 19].

Развитие институтов государственности невозможно без существования адекватного «правильного» закона, отвечающего современным устремлениям, сочетающего в себе как социальные, так и юридические основы. Ведь именно право и закон – понятия взаимодополняющие, без которых социум в широком понимании этого слова будет находиться в состоянии стагнации.

Правовая действительность выдвигает все новые нормативные требования к определению законодательных установлений, в связи с этим обосновывается необходимость формирования экспертных оценок и заключений, где одним из ведущих направлений выступает мониторинг правоприменения, который в силу интенсивности развития

современных законодательных постулатов является необходимым регулятором в выстраивании гармоничной и слаженной системы нормотворчества.

Материалы и методы

Применяемые в процессе исследования методы общенаучной и специально-юридической характеристики позволили проанализировать и обобщить вопросы общетеоретической направленности, относящиеся к предмету исследования, а также сформулировать необходимые выводы.

Результаты исследования

Под мониторингом правоприменения следует понимать деятельность по сбору, обобщению, анализу, оценке информации о состоянии и практике применения в Российской Федерации нормативных правовых актов¹. Его можно использовать для оценки эффективности действующего законодательства, для исследования правосознания тех или иных групп респондентов, для противодействия коррупции и, в частности, проведения антикоррупционной экспертизы законов и иных нормативных правовых актов и проектов, для корректировки правоприменительной практики и, в конечном счете, для укрепления законности во всех областях общественных отношений [4, с. 130-144].

Особый интерес вызывают вопросы мониторинга в рамках специального законодательства в сфере государственной службы, что обуславливается фактором наличия управленческо-властных полномочий соответствующих субъектов права. В свою очередь, мониторинг правоприменения в системе МВД России осуществляется на основе Методики мониторинга правоприменения в Российской Федерации². Основными целями такого мониторинга являются:

- 1) ликвидация пробелов законодательства, противоречий и устаревших норм, регулирующих сферу внутренних дел;
- 2) организация результативного механизма нормотворческого процесса, учитывающего потребности в правовом регулировании общественных отношений в сфере внутренних дел;
- 3) установление эффективности правового регулирования отдельных направлений оперативно-служебной деятельности;

4) учреждение постоянно действующей системы обратной связи между субъектами ведомственного нормотворчества и правоприменительной практики.

В настоящее время мониторинг в системе МВД России проводится на постоянной основе, что положительно сказывается на формировании специальной законодательной базы. При этом берется во внимание весь массив нормативных правовых актов в сфере органов внутренних дел. Подвергаются правовому изучению и анализу нормативные правовые акты в соответствии с планом мониторинга. Кроме того, мониторинг правоприменения в системе МВД России направлен на изучение состояния международных договоров и судебных решений, относящихся к деятельности МВД России, что достаточно актуально в оформлении единого практического подхода.

Современное законодательство в сфере органов внутренних дел составляют нормативные акты разного уровня, имеющие различную юридическую направленность, которые, по мнению автора, требуют дальнейшего совершенствования путем повышения качества законодательных инициатив, так как построение эффективной модели такой государственной структуры, как органы внутренних дел, не представляется возможным без должного нормативного сопровождения, в особенности в условиях продолжающегося реформирования.

Правовое регулирование службы в органах внутренних дел Российской Федерации достаточно многообразно: в частности, к нему причисляются как акты общей категории (Конституция Российской Федерации, определяющая основополагающие принципы взаимодействия личности и государства [5, с. 10]), так и акты, содержащие узкоопределенную спецификацию (например, Федеральный закон «О полиции»³, акцентирующий внимание на особенностях правового статуса сотрудника полиции, или Дисциплинарный устав ОВД⁴, направленный на регулирование служебной дисциплины в органах внутренних дел).

Проблемность законодательства в сфере органов внутренних дел во многом вызвана «двоякостью» толкования правовых указаний, их «размытостью»,

¹ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации»): указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (в ред. от 25.07.2014 № 529). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.07.2018).

² Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 35. Ст. 5081.

См. также: Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25.08.2017 № 680 (в ред. приказа МВД России от 23.03.2018 № 155 - документ опубликован не был). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.07.2018). Приказ утверждает Положение о мониторинге правоприменения в системе МВД России; инструкцию по работе с модулем «Мониторинг» сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений системы МВД России; инструкцию по работе с модулем «Иск» сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений системы МВД России.

³ О полиции: Федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 8 февраля.

⁴ Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14.10.2012 № 1377 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

что, в свою очередь, затрудняет их осмысление и, как следствие, дальнейшее применение в практической деятельности (дополним: такая проблема прослеживается не только в специальных юридических предписаниях, но и во многом типична для законодательства других областей).

При этом часто возникает и еще один непростой вопрос, вытекающий из технологии многочисленных (безмерных) поправок, вносимых в правовые акты, когда процедура по их восприятию субъектом правоотношения становится невозможной по причине их нагроможденности, а в некоторых случаях и бессистемности, что доказывает объективную необходимость в разработке нового закона.

Одним из методов мониторинга правоприменения выступает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

Необходимо отметить, что антикоррупционная экспертиза получила свое нормативное закрепление в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе...). Доминирующим курсом закона явилась борьба с коррупционными проявлениями, которые могут быть спровоцированы возможными «погрешностями» правовых норм.

Исследуя антикоррупционную экспертизу, необходимо уточнить, что ряд ученых [6] рассматривают такой инструментарий в качестве одной из разновидностей криминологической экспертизы, которая носит комплексный характер и охватывает широкий спектр отраслевой принадлежности.

Коррупционное правонарушение как негативное социально-правовое явление начинает проявляться в силу присутствия нормативного правового «порока», допускающего возможность злоупотребления правом. Ликвидация коррупциогенного фактора (порока) в правовых предписаниях является первостепенной целью, где особая важность принадлежит реализации принципа законности. Согласно пункту 2 статьи 6 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов регламентируется как мера по профилактике коррупции.

Стратегия национальной безопасности России³ определяет коррупцию как непосредственную угрозу, в связи с чем даже частичное ее проявление,

в том числе лоббирование каких-либо интересов в правовом поле, может пагубно сказаться на общем потенциале страны. Все это аргументирует необходимость дальнейшей модификации российского законодательства.

Словарь русского языка С.И. Ожегова трактует экспертизу как исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения⁴.

Важным критерием по проведению антикоррупционной экспертизы выступает ее обязательность для всех государственных и муниципальных органов. Это правило в равной степени распространяется непосредственно на сами нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов.

В литературе отмечают три основных признака такой экспертизы [7]: 1) наличие и применение специальных познаний; 2) получение новой информации; 3) дача экспертного заключения.

Изложенный перечень не является исчерпывающим, что допускает наличие и иных показателей в определении характеристик при проведении антикоррупционной экспертизы.

Действующее законодательство дифференцирует антикоррупционную экспертизу на определенные виды.

Изначально выделяют предварительную и последующую антикоррупционную экспертизу. Специфика такой видовой градации находится в зависимости от временного периода принятия соответствующего источника права. Следовательно, предварительная антикоррупционная экспертиза проводится в отношении только проектов нормативных правовых, а последующая уже применительно к принятым нормативным правовым актам.

Также выделяют ведомственную антикоррупционную экспертизу. Для нее характерно то, что она может проводиться федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

На наш взгляд, особую сумбурность в правовом осознании вызывает так называемая независимая антикоррупционная экспертиза. Существенной особенностью такого вида экспертизы является то, что наряду с органами прокуратуры или федеральным органом исполнительной власти в сфере

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон от 17.08.2009 № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

² О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228.

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 685 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1990. С. 787.

юстиции она может быть проведена институтами гражданского общества (статья 5 Закона об антикоррупционной экспертизе...).

На дискуссионной научной и практической площадке не раз высказывалось мнение по поводу того, что такое название, как «независимая», является не совсем обоснованным и оправданным, поскольку критерий независимости присущ различным видам экспертиз [8]. В связи с этим видится целесообразной необходимость присоединиться к такому мнению и поддержать позицию о необходимости законодательной переформулировки такого названия. Таким образом, мы предлагаем заменить термин «независимая» на понятие «общегражданская». Полагаем, что такая дефиниция наилучшим образом отразит деятельность институтов гражданского общества по проведению антикоррупционной экспертизы.

Говоря о юридической природе антикоррупционной экспертизы, необходимо коснуться еще одного направления, которое также встречается в практической области применения, – соотношения (отождествления) антикоррупционной экспертизы и правовой экспертизы.

Считаем, что сходство антикоррупционной экспертизы с правовой экспертизой очевидно: оба вида осуществляются в рамках организации правового контроля. Подтверждением также служит наличие общего объекта исследования – нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта. Цель таких экспертиз тоже во многом носит близкий характер – выявление нормотворческих пробелов. Тем не менее при более детальном изучении вопроса обнаруживаем немаловажные черты различия, о которых следует знать. Обозначим некоторые из них:

1. Спецификация нормативного недостатка различна. Так, при проведении правовой экспертизы устанавливаются элементы недостаточности нормативно-правового регулирования; противоречия; ошибки юридической техники; соподчиненность правовых норм; лингвистическая совместимость и корректность; расширительные пределы толкования и прочее, тогда как антикоррупционная экспертиза ориентирована на выявление конкретного коррупциогенного фактора или комплекса таких факторов.

2. Антикоррупционная экспертиза допускает более широкий круг лиц, имеющих право на ее проведение, в том числе и представителей институтов гражданского общества.

Обсуждение и заключение

Таким образом, проведенное исследование способствовало формулированию следующих выводов:

1. В настоящее время мониторинг правоприменения признается одним из основополагающих направлений в сфере построения и усовершенствования законодательного процесса, нацеленным на устранение имеющихся пробелов и недостатков, как на законодательном уровне, так и правоприменительной практики.

2. Совершенствование режима правового регулирования в части устранения коррупциогенных норм признается первостепенной задачей, стоящей перед государством и обществом, в реализации которой антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является одной из существенных составляющих.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Теория государства и права: учебник для вузов / отв. ред. д.ю.н., проф. В.Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. (Русинов Р.К. - гл.14 Правовое регулирование и его механизмы). М.: Норма, 2007. С. 157.
2. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / под ред. проф. В.Г. Стрекозова. М.: Интерстиль, Омега-Л, 2006. С. 307.
3. Абрамова А.И. Правоприменительная практика и ее влияние на развитие законодательства // Журнал российского права. 2015. № 12 (228). С. 10.
4. Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 130 – 144.
5. Ванюшин Я.Л., Ванюшина И.Н. Дисциплинарная ответственность в органах внутренних дел Российской Федерации (с учетом требований нормативных актов в редакции 2014 г.): учебное пособие. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2014. С. 10.
6. Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011. С. 436.
7. Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011. С. 201.
8. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с.

REFERENCES

1. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vuzov / otv. red. d.yu.n., prof. V.D. Perevalov. 3-e izd., pererab. i dop. (Rusinov R.K. - gl.14 Pravovoe regulirovanie i ego mekhanizmy). M.: Norma, 2007. S. 157.
2. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vysshih uchebnyh zavedenij / pod red. prof. V.G. Strekozova. M.: Interstil', Omega-L, 2006. S. 307.
3. Abramova A.I. Pravoprimeritel'naya praktika i ee vliyanie na razvitie zakonodatel'stva // ZHurnal rossijskogo prava. 2015. № 12 (228). S. 10.
4. Zakonnost' v Rossijskoj Federacii. M., 2008. S. 130 – 144.
5. Vanyushin YA.L., Vanyushina I.N. Disciplinarnaya otvetstvennost' v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii (s uchetom trebovanij normativnyh aktov v redakcii 2014 g.): uchebnoe posobie. Tyumen': Tyumenskij institut povysheniya kvalifikacii sotrudnikov MVD Rossii, 2014. S. 10.
6. Dolgova A.I. Kriminologicheskie ocenki organizovannoj prestupnosti i korrupcii, pravovye batalii i nacional'naya bezopasnost'. M., 2011. S. 436.
7. EHkspertiza pravovyh aktov v oblasti oborony i voennoj bezopasnosti / pod obshch. red. A.V. Kudashkina. M., 2011. S. 201.
8. Kudashkin A.V. Antikorrupcionnaya ehkspertiza: teoriya i praktika: nauchno-prakticheskoe posobie. M.: Norma, Infra-M, 2012. 368 s.



Об авторе: Боуш Ксения Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России
e-mail: boush777@mail.ru
© Боуш К.С., 2018

Статья получена: 04.06.2018. Статья принята к публикации: 19.09.2018.
Статья опубликована онлайн: 26.09.2018.

About the author: Boush Ksenia S., Candidate of Law, Associate Professor; Associate Professor of Legal Training of Employees of the Internal Affairs Bodies of the Tyumen Institute of Advanced Training of Employees of The Ministry of Internal Affairs of Russia
e-mail: boush777@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The author has read and approved the final manuscript.