Худойкина Татьяна Викторовна, Лукьянов Артём Анатольевич

КАЧЕСТВО ЗАКОНА: КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ

Статья посвящена исследованию влияния коррупциогенных факторов на качество законов; рассмотрению критериев, принципов и методов, на основании которых необходимо проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; описанию круга субъектов, проводящих данную экспертизу, и анализу статистических данных по выявлению и устранению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах Республики Мордовия.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/4-2/47.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 4 (30): в 3-х ч. Ч. II. С. 193-196. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/4-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 340.130.53:328.185
Юридические науки

Статья посвящена исследованию влияния коррупциогенных факторов на качество законов; рассмотрению критериев, принципов и методов, на основании которых необходимо проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; описанию круга субъектов, проводящих данную экспертизу, и анализу статистических данных по выявлению и устранению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах Республики Мордовия.

Ключевые слова и фразы: качество закона; коррупциогенные факторы; оценка качества закона; антикоррупционная экспертиза; закон; законопроект.

Худойкина Татьяна Викторовна, д.ю.н., профессор
Лукьянов Артём Анатольевич
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва
thudoykina@mail.ru; feyskey@mail.ru

КАЧЕСТВО ЗАКОНА: КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ©

Дальнейшее развитие российского права, государства и общества требует от законодателя особого внимания к качеству принимаемых нормативных правовых актов высшей юридической силы. От уровня качества законов зависят эффективность их реализации, стабильность правовой системы и будущее правового государства.

Некоторыми из отрицательных факторов, напрямую влияющих на качество законов, являются так называемые коррупциогенные факторы. Наличие либо отсутствие данных факторов в правовых нормах служит критерием для оценки качества закона, что позволяет выявлять недочеты и затем совершенствовать законодательство.

Если под качеством закона следует понимать степень совершенства закона, уровень его соответствия определенным критериям и требованиям, то категорию «критерий качества законодательного акта» можно определить как показатель, на основании которого производится оценка качественности (совершенства) законодательного акта. По нашему мнению, к критериям качества закона можно отнести следующие группы:

1) технико-юридические критерии (в частности, соответствие нормам законодательной техники);

2) политические критерии (соответствие интересам государства, государственному режиму и т.д.);

3) экономические критерии (ресурсообеспеченность закона, приоритетность затрат на реализацию и т.д.);

4) управленческие критерии (методы реализации закона, соблюдение правил управления, коррупционность и т.д.);

5) социальные критерии (степень соответствия сложившихся общественных отношений и норм права, их регламентирующих, и т.д.).

Наличие или отсутствие коррупциогенных факторов мы относим к управленческим и технико-юридическим критериям качества закона. Проявление коррупциогенных факторов в законе, как правило, происходит вследствие намеренного или случайного нарушения требований юридической (законодательной) техники. Однако не всякие технико-юридические недочеты и ошибки влекут за собой создание условий для проявления коррупции. Соответственно, к коррупциогенным факторам можно относить такие технико-юридические ошибки и недочеты, которые позволяют правоприменителю совершать коррупционные действия, что можно отнести к управленческим критериям.

Итак, коррупциогенные факторы – это условия, создающие возможности для проявления коррупции. Принятие ряда нормативных правовых актов закрепило понятие коррупциогенного фактора в праве. В Федеральном законе от 17 июля 2009 года «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [10] однозначно определяется, что коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов или их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Исходя из определения законодателя, можно выделить признаки коррупциогенных факторов [5, с. 13]:

1) это могут быть только положения нормативных правовых актов;

2) по содержанию могут подразделяться на такие виды, как: устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из правил, содержащие неопределенные (или трудновыполнимые, или обременительные) требования к гражданам и организациям;

3) допустима возможность их сочетания.

Таким образом, исходя из закона, коррупциогенные факторы можно подразделить на:

© Худойкина Т. В., Лукьянов А. А., 2013

1) устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителя или применения им необоснованных исключений из правил;

2) содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Действующие нормы права зачастую касаются не конкретных ситуаций, а общего порядка их рассмотрения, несмотря на это, не все действия органов власти регламентируются инструкциями и положениями. Законодатель идет по пути установления общих положений и исключений из них. Такие формулировки нормативных правовых актов привели к неопределенности круга полномочий органов власти, лиц, занимающих определенные должности, что позволяет злоупотреблять полномочиями. В то же время «нельзя допускать в реальной правовой действительности создания многочисленных инструкций, вольно толкующих закон. В такой ситуации, по сути, будет исполняться не закон, а инструкция к нему. В целях достижения законности необходимо отойти от восприятия закона через инструкцию, ибо инструкцией может дозволяться и отступление от закона» [18, с. 335].

Знания перечня коррупциогенных факторов недостаточно для предупреждения появления их в законах. Для улучшения качества закона или законопроекта необходимо проведение антикоррупционной экспертизы, результатом которой должно являться не только указание на недостатки, но и предложение рекомендаций по их устранению.

Именно необходимость оценки нормативных правовых актов на коррупционность и стимулировала законодателя принять закон, регламентирующий порядок проведения антикоррупционной экспертизы. Хотя антикоррупционное законодательство является относительно новым, оно позволяет решать важные задачи по противодействию коррупции.

В постановлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [9] закреплена методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в которой подробно раскрываются указанные коррупциогенные факторы.

Так, к первой группе факторов, устанавливающих усмотрения для правоприменителя, относятся:

- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- выборочное изменение объема прав;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- отсутствие или неполнота административных процедур;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Вторая группа факторов включает в себя:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);
- юридико-лингвистическая неопределенность.

По своей сути антикоррупционная экспертиза включает в себя правовую и лингвистическую экспертизы, выявляющие технико-юридические недочеты, наличие которых влечет создание условий для проявления коррупции.

Именно наличие особого круга признаков коррупционного закона позволяет выделять самостоятельный вид экспертизы, позволяющий оценить качество закона, – так называемую антикоррупционную экспертизу. Принципами такой оценки на коррупционность должны быть объективность, достоверность информации, систематичность, формализованность, сочетание общих и специальных оценочных критериев [17, с. 130], закон также называет такие принципы, как: обязательность проведения, оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, обоснованность и проверяемость результатов, компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, а также сотрудничество органов власти с институтами гражданского общества [10].

Если считать объектом антикоррупционной экспертизы общественные отношения, на регулирование которых направлен нормативный правовой акт, оцениваемый в целях выявления коррупциогенных факторов [4, с. 29], то предметом являются сами нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления и нормы, содержащиеся в данных актах. Субъектами антикоррупционной экспертизы выступают, в частности, Министерство юстиции Российской Федерации [12], аккредитованные Министерством юстиции юридические и физические лица (независимые эксперты) [13], Прокуратура Российской Федерации [11], органы местного самоуправления и др. В случае с экспертизой проектов нормативных правовых актов это могут быть комитеты Государственной Думы Российской Федерации и экспертные советы, образованные внутри комитета, например Экспертный совет Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции [15].

Проведение антикоррупционной экспертизы является значительным вкладом в повышение качества нормативных правовых актов не только на уровне федерации, но и на уровне субъектов. В 2010 году Закон Республики Мордовия от 23 февраля 2002 года «О правовых актах Республики Мордовия» [8] был дополнен

статьей об антикоррупционной экспертизе (статья 19.1 «Антикоррупционная экспертиза законов Республики Мордовия, проектов законов Республики Мордовия») [7]. Субъектами данной экспертизы являются федеральные и региональные органы власти, их структурные подразделения, должностные лица, проводящие мониторинг применения соответствующего закона Республики Мордовия. В их числе был назван юридический отдел Аппарата Государственного Собрания Республики Мордовия (антикоррупционная экспертиза законов и проектов законов Республики Мордовия проводится при проведении правовой экспертизы).

В Республике Мордовия за 2012 год Управлением министерства юстиции по РМ было выявлено три нормативных правовых акта, содержащих в себе коррупциогенные факторы [14]. Среди них один закон (Закон Республики Мордовия от 28 февраля 1997 № 17-З «О статусе депутата Государственного Собрания Республики Мордовия»).

Прокуратурой Республики Мордовия за минувший 2012 год (январь-декабрь) [16] из 6 825 нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу, было выявлено 844 документа, в которых присутствуют коррупциогенные факторы. В то же время из 842 актов коррупциогенные факторы были исключены. Из них, например, все 567 актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, были исправлены. Среди проектов нормативных правовых актов было изучено 5 258 и выявлено 426 документов, содержащих коррупциогенные факторы, исключены данные факторы в 413 проектах нормативных актов. Таким образом, можно сделать вывод, что одинаково успешным является вмешательство как на этапе правотворческой деятельности, так и по отношению к уже действующему закону. Однако процедура по исключению коррупциогенных факторов из действующих нормативных правовых актов является более сложной для прокуратуры (вынесение требований, протестов, направление исков, вынесение представлений).

Своевременное выявление коррупциогенных факторов в законопроекте позволяет предотвратить принятие некачественного закона. Однако если законодатель пропустил такой законопроект, содержащий указанные факторы, то для исправления недостатков потребуется длительный процесс.

Согласно Закону РМ от 23 февраля 2002 года «О правовых актах Республики Мордовия» заключения, составленные по итогам антикоррупционной экспертизы проектов законов Республики Мордовия, подлежат обязательному рассмотрению и приобщаются к материалам по законопроекту, направляемым депутатам Государственного Собрания Республики Мордовия. Следовательно, законодательное установление есть, необходимо только, чтобы данная норма эффективно реализовывалась на практике.

К сожалению, коррупциогенные факторы присутствуют во многих федеральных законах. Например, ряд недостатков в этом отношении содержат Уголовный кодекс Российской Федерации [1, с. 21-29], законодательство об опеке и попечительстве [2, с. 3-6], избирательное законодательство [3, с. 22-24], Закон «О недрах» [19, с. 66-71] и др. Такое присутствие негативно отражается на качестве законов, что влечет за собой снижение их эффективности. Юридическим условием эффективности норм права является в том числе «надлежащее качество законов, иных нормативных правовых актов (другими словами, качество самой правовой нормы)» [6, с. 5].

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

Список литературы

1. **Гаврилов Б. Я.** О коррупционности уголовного закона // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М. С. Азаров, В. В. Астанин, И. С. Барзилова и др.; сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010. 96 с.
2. **Ильина О. Ю., Алексеев А. А.** Коррупциогенные факторы в законодательстве об опеке и попечительстве как предпосылка нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Гражданское право. 2010. № 2.
3. **Красинский В. В.** О коррупциогенных факторах избирательного законодательства // Российская юстиция. 2010. № 2.
4. **Кудашкин А. В.** К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 26-30.
5. **Лопашенко Н. А.** Коррупциогенные факторы: опасная трансформация нормативного толкования // Законность. 2009. № 10. С. 13-19.
6. **Мальцев Г. В., Носов С. И.** Коррупционные факторы в юридических нормах: природа, формы проявления, проблемы устранения // Право и образование. 2009. № 1. С. 4-11.
7. **О внесении изменений в Закон Республики Мордовия «О правовых актах Республики Мордовия»**: Закон Республики Мордовия от 12 марта 2010 г. № 20-З // Известия Мордовии. 2010. 16 марта.
8. **О правовых актах Республики Мордовия**: Закон Республики Мордовия от 23 февраля 2002 г. № 10-З (ред. от 18.10.2010) // Ведомости Государственного Собрания РМ. 2002. № 5-17 (46). Ст. 515.
9. **Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 2010. № 10. Ст. 1084.
10. **Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // СЗРФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
11. **Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов**: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 // Законность. 2010. № 4. С. 60-63.

12. **Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России**: приказ Минюста России от 8 сентября 2011 г. № 310 // Российская газета. 2011. 16 сентября.
13. **Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации**: приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 // Российская газета. 2012. 22 августа.
14. **Перечень нормативных правовых актов Республики Мордовия, в которых выявлены коррупциогенные факторы в течение 2012 года** [Электронный ресурс]. URL: http://to13.minjust.ru/node/2341 (дата обращения: 04.02.2013).
15. **Положение об Экспертном совете Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции** [Электронный ресурс]. URL: http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/051057049124054056051.html (дата обращения: 04.02.2013).
16. **Статистические отчеты за 2012 год по Республике Мордовия** [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokrm.ru/content/view/3129/41/ (дата обращения: 04.02.2013).
17. **Хатаева М. А.** Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 129-139.
18. **Худойкина Т. В.** Юридическая конфликтология: от исходных позиций теории до практики разрешения и предупреждения юридического конфликта. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2001. 392 с.
19. **Ямалетдинов Р. Р.** О выявлении в Законе Российской Федерации «О недрах» положений, содержащих признаки коррупциогенных факторов // Право и государство: теория и практика. 2010. № 12.

LAW QUALITY: CORRUPTOGENIC FACTORS

Khudoikina Tat'yana Viktorovna, Doctor in Law, Professor
Luk'yanov Artem Anatol'evich
Mordvinian State University named after N. P. Ogarev
thudoykina@mail.ru; feyskey@mail.ru

The authors research the influence of corruptogenic factors on the quality of laws; consider the criteria, principles and methods, basing on which it is necessary to conduct the anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects; describe the range of subjects conducting this expertise; and present the statistical data analysis on the identification and elimination of corruptogenic factors in the normative legal acts of the Republic of Mordovia.

Key words and phrases: law quality; corruptogenic factors; law quality evaluation; anti-corruption expertise; law; law in draft.

УДК 321
Политология

В статье рассматриваются элементы властвующей элиты, которые являются важнейшими субъектами в процессе подготовки, принятия и реализации политических решений. Властвующая элита, с одной стороны, выступает в качестве единой массы, с другой стороны, она гетерогенна по своему составу. В различные временные отрезки в составе властвующей элиты доминируют те или иные субэлиты, что влияет на характер принимаемых решений. В работе будут рассмотрены генезис и онтология различных элит современного российского общества и их место и роль во властвующей элите общества как целого.

Ключевые слова и фразы: элита; властвующая элита; политико-административная элита; символьная элита; интеллектуальная элита; духовная элита; экономическая элита; военная элита.

Чуб Людмила Ивановна, к. филос. н., доцент
Трутнев Иван Александрович
Дальневосточный федеральный университет
grandpool@mail.ru

ЭЛЕМЕНТЫ ВЛАСТВУЮЩЕЙ ЭЛИТЫ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА©

Понятие «властвующая элита» часто употребляется как синоним понятия «политическая элита». Причем такое не совсем корректное отождествление характерно как для обывателей, так и для СМИ, и даже для некоторых научных исследований. Политическая элита действительно имеет большее влияние на процесс принятия решений, так как она является субъектом власти в результате разделения труда, путем назначений или выборов. Но на принятие политических решений оказывают влияние и другие элиты.

«Властвующая элита» – термин, использованный Ч. Р. Миллсом в его работе «Властвующая элита» (1956 г.) для характеристики «отчасти совпадающих групп», возглавляющих главные политические, экономические и военные институты современного общества.

© Чуб Л. И., Трутнев И. А., 2013