

ПРАВОВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е. В. Каменская*, А. А. Рождествина**

Независимая антикоррупционная экспертиза как фактор повышения правовой культуры в сфере правотворчества

Понятие «правовая культура» отличается многогранностью и многоаспектностью. Правовую культуру, несомненно, можно отнести к категориям общечеловеческих ценностей, к важнейшему результату общедемократических завоеваний. Как справедливо отмечает Т. В. Синюкова: «Правовая культура является обязательным атрибутом гражданского общества, правового государства»¹. Актуальность повышения правовой культуры в российском обществе и государстве подчеркнул Президент России Д. А. Медведев в своем выступлении на мировом политическом форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности», прошедшем в Ярославле 10 сентября 2010 г: «В наши дни особое значение имеет и политическая, и правовая культура, культура социального поведения, культура гражданского диалога»².

Состояние правовой культуры любого государства — это важнейший показатель степени зрелости правовой системы³. Данная статья посвящена анализу уровня правовой культуры в сфере правотворчества и влиянию на этот процесс независимой антикоррупционной экспертизы.

В последние годы ученые выделяют новую тенденцию в развитии правотворчества, обращая внимание на все большую вовлеченность в этот процесс институтов гражданского общества, на то, что правотворчество не является исключительно привилегией государства⁴. Включение в процесс обсуждения, принятия и реализации решений гражданского общества, его ассоциаций — одно из направлений формирования системы взаимодействия власти и общества. И данное взаимодействие наиболее эффективно, на наш взгляд, если привлекать институты гражданского общества на стадии подготовки нормативных правовых актов. Согласимся с мнением О. И. Цыбулевской, считающей, что «причина падения престижа права в обществе проявляется уже на стадии разработки законопроектов. Именно в этот момент заранее закладываются в содержание правового акта кол-

* Кандидат юридических наук, и.о. заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

** Старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

¹ Синюкова Т. В. Правовая культура: понятие, структура, соотношение национального и общечеловеческого // Правовая культура. 2009. № 2. С. 22.

² URL:<http://www.kremlin.ru/transcripts/8887> (дата обращения: 20.09.2010).

³ См.: Агапов Д. А. Правовая культура как элемент гражданского общества // Правовая культура. 2007. № 1. С. 11.

⁴ См., например: Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. М., 1998. С. 160–161; Власова О. В. Роль общественных объединений в формировании гражданского общества в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003; Карташов В. М. Теория правовой системы общества : учебное пособие : в 2 т. Ярославль, 2005. Т. 1. С. 5; и др.

лизии, основания, с помощью которых чиновник может по своему усмотрению, так или иначе, нарушать права, законные интересы и свободы человека, как правило, в корыстных целях, что само по себе является безнравственным»¹.

Кроме того, формирование гражданского общества, установление прочных связей между его институтами и органами государственной власти стало насущной проблемой и в связи с широким масштабом коррупции в Российской Федерации. Среди основных принципов противодействия коррупции законодатель указывает сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами². Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Реализация названного конституционного права требует, с одной стороны, наличия определенного уровня правовой культуры граждан, активной общественной позиции, желая участвовать в решении задач, важных для общества в целом, а с другой стороны, соответствующего уровня правовой культуры законодателей, создания гарантий со стороны государства, формирования нормативной правовой базы, в которой закрепляется механизм осуществления предоставленного права.

Эволюционным изменением гражданского общества в Российской Федерации, привлекающим к себе пристальное внимание ученого сообщества, является создание института независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов. Именно на примере этого нового для России института хотелось бы проанализировать значение и существующий уровень правовой культуры субъектов правотворчества, а также акцентировать внимание на мерах, которые будут способствовать повышению их правовой культуры.

Суть правовой культуры законодателя как составной части всеобщей культуры заключается в образе мышления и соответствующего действия, основанного на признании и познании общечеловеческих ценностей права, требований законности и режима правопорядка, согласно которому осуществляется законотворческая деятельность и правореализующая практика³. Под правовой культурой в данном случае понимается как уровень профессиональной квалификации лиц, осуществляющих правотворческую деятельность на всех ее стадиях (правотворческая культура), так и осознание ими значимости своей работы⁴.

Гигантские масштабы правотворчества и рост массива действующих нормативных документов сопровождается проявлением различных юридических дефектов — противоречий, дублирования, пробелов⁵. Такие факты свидетельствуют о низкой правовой культуре самого законодателя. Кроме того, о низкой правовой культуре правотворческого процесса можно говорить в случае принятия законов, страдающих излишней декларативностью и неопределенностью. В таких законах

¹ Цыбулевская О. И. Нравственные основания современного российского права / под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 2004. С. 128–129.

² Ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 228.

³ См.: Зелепукин А. А. Юридическая техника и культура законотворчества // Правовая культура. 2007. № 1. С. 78.

⁴ См.: Соколова Н. С. Правовая культура, правотворчество и правосознание: проблемы взаимодействия // Право и культура. М., 2005.

⁵ См.: Федоров А. В. От того, насколько эффективны будут антикоррупционные действия, во многом зависит будущее нашей страны // Закон. 2010. № 7. С. 9.

зачастую отсутствует механизм реализации закрепленных норм, наблюдается нечеткость, аморфность нормативных предписаний¹.

Одним из способов повышения правовой культуры в сфере правотворчества может стать проведение антикоррупционной экспертизы, так как именно такая экспертиза призвана выявить и устранить «недоработки» законодателей, касающиеся закрепления умышленно или случайно коррупциогенных факторов в том или ином нормативном правовом акте или его проекте. Причем особая роль в этом процессе принадлежит независимой экспертизе, так как она проводится лицом (лицами), не находящимися в подчинении какого-либо органа власти. Также важно подчеркнуть, что независимая антикоррупционная экспертиза как любая общественная экспертиза должна выполнять важнейшую функцию — «она предоставляет субъектам гражданского общества прямой канал воздействия на законодательную деятельность»².

На сегодняшний день в Российской Федерации приняты некоторые нормативные правовые акты, касающиеся механизма проведения рассматриваемого вида экспертизы — это Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³, Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴, Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым были утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁵, Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, утвержденное Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92⁶, Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»⁷, а также целый ряд ведомственных актов.

Анализ вышеназванных актов свидетельствует о формальном подходе органов государственной власти к разработке и законодательному закреплению такого института, как независимая антикоррупционная экспертиза, а следовательно, и об уровне правовой культуры этих субъектов. Формальность в первую очередь проявляется в том, что в законодательстве отсутствуют механизмы реализации права независимого эксперта на проведение экспертизы. Поэтому считаем необходимым остановиться на некоторых пробелах права, касающихся порядка проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Первый пробел связан с тем, что законодательно не определено само понятие «независимая антикоррупционная экспертиза». В ч. 1 ст. 5 Федерального закона

¹ См.: Соколова Н. С. Указ. соч.

² Зеленский П. А. Формы гражданского участия в управлении обществом и возможности их воздействия на правовую систему России // Правовая культура. 2010. № 1. С. 26.

³ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁵ Российская газета. 2010. 5 марта.

⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 17.

⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 30.

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» лишь закрепляется право институтов гражданского общества и граждан проводить такую экспертизу в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации и за счет собственных средств в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В дополнение к данному положению можно привести п. 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, согласно которому экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой ее проведения.

В связи с этим представляется целесообразным сформулировать данное понятие следующим образом: «Независимая антикоррупционная экспертиза — это вид общественной экспертизы, проводимый на нормативные правовые акты (их проекты) юридическими и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов, за счет собственных средств и в соответствии с порядком и методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации, в целях выявления в названных актах коррупциогенных факторов и их последующего устранения».

Кроме того, отсутствует и определение независимого эксперта. В вышеназванном п. 4 Правил только указывается, что им может быть лицо (физическое или юридическое), аккредитованное Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы. Причем критериев, предъявляемых к лицу, желающему получить такую аккредитацию, законодательно не установлено. Следует отметить, что такие требования были определены Правилами проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции¹, но данные Правила утратили силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации № 96. При этом Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, отсылает именно к этим требованиям. И на основании утратившего силу акта Министерство юстиции Российской Федерации продолжает вести аккредитацию². Здесь речь уже идет о правовой культуре не только субъекта правотворчества, но и правоприменителя в лице Министерства юстиции РФ.

Второй пробел выражается в отсутствии методики проведения независимой антикоррупционной экспертизы, а точнее, ее отсутствие в том виде, в котором методика признается таковой. Обычно под методикой понимается конкретный план действий на основе метода, создание инструкции, четкого алгоритма; это совокупность методов, приемов целесообразного выполнения какой-либо деятельности. В Толковом словаре Д. Н. Ушакова методика определяется как система правил, изложение методов обучения чему-нибудь или выполнения какой-нибудь работы³.

¹ Постановление от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1240–1241.

² URL:<http://www.minjust.ru/ru/activity/corruption/anticorrekspert/> (дата обращения: 20.09.2010).

³ URL:<http://www.slovoedia.com/3/204/799071.html> (дата обращения: 20.09.2010).

Независимые эксперты при осуществлении экспертизы должны руководствоваться Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. Но в этом нормативном правовом акте перечисляются только коррупциогенные факторы, алгоритм действий эксперта отсутствует. Здесь следовало бы учесть методики, разработанные научным сообществом и общественными организациями, заинтересованными в проведении подобных экспертиз, и принять за основу одну из них. В качестве примера существующих методик можно привести следующие:

1) методика Центра стратегических разработок¹, которая апробирована Комиссией Государственной Думы по противодействию коррупции, Правительственной комиссией по проведению административной реформы, федеральными и региональными органами исполнительной власти;

2) методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти, подготовленная в 2006 г. экспертами по заказу Минэкономразвития Российской Федерации совместно с ЦСР при поддержке Всемирного банка и Тростового фонда Великобритании DFID, а также методика проведения тренинга по ее освоению сотрудниками правовых управлений органов исполнительной власти, разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами²;

3) методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения, разработанная Торгово-промышленной палатой Саратовской области³. Основными задачами данной методики являются определение сильных и слабых сторон в сложившейся системе правоотношений, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, установление причин низкой эффективности системы регулирования правоотношений, использование антикоррупционного законодательства как механизма совершенствования отношений государства, субъектов предпринимательской деятельности и граждан.

Целесообразным представляется в данном случае и анализ антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации. На этом уровне также разработаны методики проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Среди них одной из наиболее подробных, раскрывающих понятие и способы выявления каждого из коррупциогенных факторов, критерии и способы оценки коррупциогенного фактора, способы ликвидации или нейтрализации коррупциогенного фактора, является методика, утвержденная постановлением Правительства Республики Тыва⁴.

Третий пробыл непосредственно связан с механизмом реализации права независимого эксперта на проведение экспертизы. Здесь можно выделить сразу несколько аспектов.

¹ См.: Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков; под ред. В. Н. Южакова. М., 2007.

² См.: *Филатова А.* Роль экспертизы в формировании антикоррупционной политики // URL:http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=58355 (дата обращения: 20.09.2010).

³ См.: Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения / Н. А. Лопашенко, Р. О. Долотов, Е. Н. Иванова, М. А. Фатеев и др. Саратов, 2009.

⁴ Постановление Правительства Республики Тыва от 31 марта 2008 г. № 184 «Об экспертизе нормативных правовых актов Республики Тыва и их проектов на коррупциогенность» // URL:http://tuva.news-city.info/docs/systemsw/dok_iegnbo/page2.htm (дата обращения: 10.10.2010).

Во-первых, пункт 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов закрепляет, что проекты актов, подлежащих независимой экспертизе, размещаются в сети Интернет на официальном сайте государственного органа и организации – их разработчиков. Это означает, что эксперт должен знать адреса всех официальных сайтов, где возможно такое размещение, и вместо того, чтобы проводить экспертизу, должен тратить время на просмотр этих сайтов и поиски нормативного правового акта или его проекта. При этом следует отметить, что на сайте Правительства Российской Федерации¹, сайте Президента Российской Федерации², на сайтах участников законодательного процесса – Государственной Думы Российской Федерации и Совета Федерации Российской Федерации³ нормативных правовых актов или их проектов для производства независимой антикоррупционной экспертизы не содержится, т. е. сами субъекты правотворчества игнорируют ими же принятые законы. Такое положение – показатель правовой культуры и проявляется в том, что органы государственной власти не спешат исполнять нормы права. И, к сожалению, этим демонстрируется и неуважительное, равнодушное отношение к лицам, аккредитованным в качестве независимых экспертов, к тем довольно немногочисленным гражданам и организациям, которые заняли активную гражданскую позицию и выразили стремление поучаствовать в правотворческом процессе.

Не установлено, на какой стадии правотворческого процесса проект нормативного правового акта должен быть предоставлен для производства независимой экспертизы. На наш взгляд, наиболее целесообразно определить срок для проведения независимой антикоррупционной экспертизы на стадии обсуждения законопроекта и разместить на официальном сайте государственного органа этот проект для проведения экспертизы, а также указать лиц, ответственных за данное размещение. При этом необходимо учитывать, что проект нормативного правового акта – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, который еще не прошел все необходимые процедуры для его принятия. Так, например, датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции⁴, а под «принятым федеральным законом» по смыслу части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации понимаются:

1) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

2) законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ;

3) законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ⁵.

¹ URL:<http://www.government.ru> (дата обращения: 24.09.2010).

² URL:<http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 24.09.2010).

³ URL:<http://www.duma.gov.ru>, <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 24.09.2010).

⁴ Ст. 2 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

Что касается действующих актов, в отношении которых также разрешено проводить независимую экспертизу, то для них вообще законодательно не закреплено, где они должны вывешиваться в целях производства такой экспертизы. Для устранения этого недостатка можно было бы перенять имеющийся опыт размещения проектов законов для широкого обсуждения в сети Интернет (например, проект Федерального закона «О полиции» был вывешен в сети Интернет¹, в настоящее время на этом же сайте выложен проект закона «О цирке»). Такую процедуру целесообразно было бы применить и в отношении действующих нормативных правовых актов, хотя, естественно, что оценить все нормативные правовые акты на коррупциогенность невозможно. Поэтому следует согласиться с А. М. Цириным, который предлагает «разработать критерии определения нормативных правовых актов, в которых с большей степенью вероятности встречаются коррупциогенные нормы»², и в первую очередь проводить экспертизу именно на эти акты.

Во-вторых, разработчики нормативных правовых актов, размещая их в сети Интернет, должны указывать срок для производства независимой экспертизы. При этом ни максимальные, ни минимальные сроки для проведения экспертизы законодательно не установлены, т. е. разработчики могут их устанавливать на свое усмотрение. Анализ ведомственных актов показал, что в них указываются разные сроки. Например, согласно п. 20 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде РФ срок проведения независимой экспертизы не может превышать восьми рабочих дней с момента размещения на сайте Судебного департамента проекта нормативного правового акта³. По истечении срока проведения независимой экспертизы проект нормативного правового акта может быть удален с сайта Судебного департамента.

В пункте 8 Инструкции о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности⁴ срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы установлен в 10 дней.

Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы в соответствии с п. 3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФСФР России устанавливается профильным управлением путем указания в сообщении при размещении указанных проектов в сети Интернет дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы и не может быть меньше срока их рассмотрения Правовым управлением, т. е. не меньше 7 дней⁵.

Полагаем, что в данном случае целесообразнее было бы предусмотреть единый срок для проведения экспертизы в зависимости от вида нормативного правового акта (федеральный закон, указ, постановление и т. п.).

¹ URL:<http://www.zakonoproekt-2010.ru> (дата обращения: 24.09.2010).

² *Цирин А. М.* Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 24.

³ Документ опубликован не был.

⁴ Приказ ФСБ РФ от 24 ноября 2009 г. № 606 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности» // Российская газета. 2010. 26 февр.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 9.

В-третьих, результаты проведенной экспертизы отражаются в заключении эксперта, форма которого утверждается Министерством юстиции Российской Федерации¹. Такая форма до сих пор не утверждена, поэтому нет единства даже в оформлении и содержании заключений эксперта. Общим для всех заключений является то, что в них обязательно должно быть указание на отсутствие или наличие коррупционных факторов и на способ их устранения. При составлении заключения рекомендуется за основу брать форму, утвержденную для Министерства юстиции Российской Федерации².

В-четвертых, согласно ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» заключение носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, вынесшим данный акт. Срок для рассмотрения заключения установлен в ч. 2 этой же статьи. В соответствии с этой нормой заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы может рассматриваться организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в течение тридцати дней. За это время нормативный акт может быть принят и может начать действовать, т. е. наличие заключения независимого эксперта с указанием коррупционных факторов не препятствует принятию такого акта, а также не приостанавливает действие уже вступившего в силу нормативного правового акта. Кроме того, как отмечает А. Филатова: «на практике даже проведенная экспертиза и официальный вариант заключения зачастую игнорируются, причем самим органом, его утвердившим, так как отсутствуют обязательность экспертного заключения и ответственность за неисполнение его положений»³.

В-пятых, орган, издавший нормативный акт или подготовивший его проект, может «не согласиться» с результатами независимой экспертизы и в том случае, когда коррупционные факторы налицо, дав при этом мотивированный ответ на заключение. Такое положение сводит независимую экспертизу к простой формальности, а законодательные нормы — к декларативности.

Кроме того, мотивированный ответ на заключение эксперта дается только в случае, когда в таком заключении содержатся предложения о способе устранения выявленных коррупционных факторов, в иных же случаях дача такого ответа не обязательна. Это означает, что заключение эксперта даже с выявленными коррупционными факторами, но без предложений по их устранению не будут рассматриваться вообще. Если же в заключении не названы коррупционные факторы, то разработчик и вовсе не обязан давать на такое заключение ответ. Эксперт может даже не узнать о рассмотрении или нерассмотрении результатов проведенной им экспертизы. Что и произошло, например, с заключением А. А. Ефремова, независимого эксперта, к.ю.н., преподавателя Воронежского государственного университета, доцента Центрального филиала Российской

¹ Пункт 7 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации № 96 от 26 февраля 2010 г. // Российская газета. 2010. 5 марта.

² Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 17.

³ Филатова А. Роль экспертизы в формировании антикоррупционной политики // Безопасность бизнеса. 2010. № 1. С. 29.

академии правосудия, который 9 декабря 2009 г. направил по электронной почте свое заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „О рекламе”» в Департамент стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России, который был получен (пришло автоматическое подтверждение прочтения), но ответа даже по прошествии двух месяцев получено не было¹.

Нами названы только некоторые проблемы, которые возникли в связи с проведением антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами. И данные проблемы недопустимо долго не могут найти своего законодательного разрешения. Как сказал Гиппий: «Устанавливается закон, я думаю, ради пользы: иногда же он приносит и вред, когда его плохо установили»². По существу, российский народ оказался исключенным из числа участников правотворческого процесса. Судя по социологическим опросам, в российском государстве один из самых заметных разрывов между уверенностью основной части населения в том, что участие граждан в общественно-политической жизни желательно, и уровнем осознаваемого возможного влияния граждан на политический процесс 57 % и 11 %³. Сомневаемся, что декларативные нормы об участии институтов гражданского общества в правотворческом процессе, о мерах по противодействию коррупции будут способствовать преодолению пренебрежительного, неуважительного отношения к праву, к закону, так характерного для нашего государства. Процесс формирования уважительного отношения к праву должен протекать как среди подвластных, так и среди властвующих⁴.

Подводя итог вышесказанному, считаем, что «властвующие» должны устранить пробелы в регулировании института независимой антикоррупционной экспертизы, а для этого необходимо:

- 1) определить на законодательном уровне понятие независимой антикоррупционной экспертизы и независимого эксперта;
- 2) принять методику проведения антикоррупционной экспертизы (действующая методика лишь перечисляет коррупциогенные факторы);
- 3) установить единые сроки для проведения антикоррупционной экспертизы;
- 4) утвердить образец заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;
- 5) определить значение и статус заключения независимого эксперта, его роль при принятии нормативного правового акта.

До тех пор пока не учитывается мнение граждан, действия органов власти будут встречать равнодушие или противодействие со стороны общества. Хотелось бы, чтобы законодательство, посвященное регулированию института антикоррупционной экспертизы, способствовало повышению уровня доверия между гражданским обществом и властью, повышению уровня правовой культуры всех субъектов, участвующих в правотворческом процессе. А для этого представителям органов власти необходимо продемонстрировать свое умение и желание сотрудничать с институтами гражданского общества.

¹ См.: *Ефремов А. А.* Информационное обеспечение независимой антикоррупционной экспертизы: проблемы и коллизии правового регулирования // портал МОО «Информация для всех». URL: <http://www.ifar.ru/pr/2010/n100215a.pdf> (дата обращения: 25.09.2010).

² *Платон.* Собрание сочинений : в 4 т. М., 1990. Т. 1. С. 390.

³ См.: *Российская идентичность в социологическом измерении* // Полис. 2008. № 1. С. 67–90.

⁴ См.: *Ромашов Р. А., Тищенко А. Г.* Правовая культура: ценностный аспект // *Правовая культура.* 2006. № 1. С. 9.