

УДК 342.537

**Тонков Е.Е.**

доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист Российской Федерации,  
декан юридического факуль-  
тета Белгородского государ-  
ственного национального  
исследовательского универ-  
ситета (Россия)

**Турагин В.Ю.**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры трудового и  
предпринимательского права  
Белгородского государствен-  
ного национального исследо-  
вательского университета  
(Россия)

**Критерии ответственности за недобросовестную разработку и  
экспертизу законопроектов в условиях политико-правовой  
модернизации законотворческой деятельности  
в Российской Федерации**

**Аннотация**

В статье актуализируется проблема политико-правовой модернизации законотворческой деятельности в Российской Федерации. В качестве одного из инновационных механизмов, призванного усовершенствовать существующие результаты российского законотворчества, авторами предлагается двухкомпонентная система критериев ответственности за недобросовестную разработку и экспертизу законопроектов.

**Ключевые слова:** законотворческая деятельность, политико-правовая модернизация, законопроект, ответственность.

**Annotation**

In the article stated the problem of legal and political modernization of the legislative activity in the Russian Federation. As one of the innovative mechanisms to improve the existing Russian legislation, the

authors offer a two-component system of criteria of responsibility for unfair development and expert examination of bills.

**Key words:** legislative work, legal and political modernization, the bill, the responsibility

Необходимость политико-правовой модернизации законотворческой деятельности в Российской Федерации основана, прежде всего, на особенностях политического колорита нынешнего, крайне сложного и противоречивого, состояния общества. Проводимые экономические и политические реформы требуют интенсивного законотворчества, формирования новых правовых институтов, соответствующих критериям правового государства, принятия нормативных актов в областях, которые ранее не охватывались правовым воздействием. В этой связи, получается такая ситуация, при которой эффективность российского законодательства напрямую зависит от того, насколько продуманы, активны и своевременны вышеуказанные реформы. При этом, следует отметить, что качество законотворческой работы в настоящее время еще остается весьма несовершенным, деятельность по подготовке законопроектов страдает многими недостатками и пробелами в силу скачкообразности, скоропалительности принимаемых политических решений, их нестабильности.

Отметим, что вопросы, связанные с проблемами законотворческой деятельности, привлекали к себе внимание ученых различных исторических эпох и направлений, но до сих пор остаются недостаточно изученными. Проблемы правотворчества отрывочно затрагивались в философских трудах Аристотеля, Ч. Бекарриа, Ф. Бэкона, Т. Гоббса, Ш.-Л. Монтескье. Более детально вопросы разработки проектов правовых актов стали исследоваться лишь с появлением первых исследований, посвященных проблемам юридической техники. Основоположником разработки технико-юридических особенностей законодательных актов принято считать И. Бентама. Дальнейшее изучение данных вопросов связано с именами таких западноевропейских ученых, как Р. Иеринг, К. Штосс, А. Вах, Ф. Жени, О. Гирке. В России первые исследования проблем законотворческой деятельности связаны с работами Е.В. Васьковского, И.А. Ильина, В.Д. Каткова, С.А. Котляревского, П.И. Люблинского, П.А. Муллова, К.П. Победоносцева,

И.С. Таганцева, Е.Н. Трубецкого, М.А. Унковского, Г.Ф. Шершеневича и некоторых других учёных. Повышенный интерес к проблемам построения и экспертизы законопроектов возник в научной юридической среде в советский период развития нашего государства. Здесь можно выделить труды А.М. Васильева, А.М. Винавера, М.М. Гродзинского, Н.Н. Полянского, Е.А. Прянишникова, В.М. Савицкого, М.А. Унковского, А.А. Ушакова, А. Нашиц, Б. Спасова, И. Сабо.

На современном этапе формирования общества и государства феномен законотворчества стал привлекать к себе все более пристальное внимание со стороны ученых-юристов. Активно развивается научное направление, связанное с исследованием юридико-технических характеристик законов. Определяющее значение здесь имеют работы С.С. Алексеева, В.М. Баранова, С.В. Бошно, Н.А. Власенко, В.Б. Исакова, Т.В. Кашаниной, С.А. Комарова, Д.А. Керимова, Л.А. Морозовой, С.В. Полениной, Р.А. Ромашова, Ю.А. Тихомирова. При этом следует отметить, что степень разработки проблемы модернизации современной законотворческой деятельности в политико-правовом ракурсе нельзя признать исчерпывающей.

С нашей точки зрения, политико-правовой фактор занимает важнейшее место среди факторов модернизации законотворческой деятельности в Российской Федерации. Он охватывает все политические процессы, явления, факты различного уровня, которые оказывают воздействие на изменения правовой системы. Политико-правовой фактор может выступать в форме политической практики, принципов и установок юридической политики относительно главных сторон развития законодательства Российской Федерации, его отдельных сфер, отраслей и институтов. Свое проявление политико-правовой фактор находит в политических директивах и ориентациях, содержащихся в Конституции Российской Федерации, конституциях республик, уставах областей, краев, в законах, в общественном мнении.

Политико-правовой фактор осуществляет роль активного центра применительно к иным социальным факторам. Именно он в наиболее концентрированном виде отражает в процессе законотворчества цель будущего закона и его отдельных положений, что придает этому фактору максимальную эффективность среди других факторов.

В этой связи, под политико-правовой модернизацией законодательской деятельности, по нашему мнению, следует понимать совокупность новых политико-правовых приемов, способов и средств, направленных на совершенствование законодательства и его результатов (законов). Конечной целью политико-правовой модернизации законодательской деятельности нам видится систематизация российского законодательства, достижение политической стабильности в законодательском процессе, а также приведение текстов законов в соответствие современным требованиям юридической техники. При этом заметим, что данным требованиям должны быть подвластны все без исключения нормативно-правовые акты, а законы особенно, ведь они призваны наиболее адекватно охватывать своим воздействием важнейшие сферы общественной жизни, учитывать их нюансы и особенности, поддерживать структурную субординацию внутри нормативного массива.

Политико-правовая модернизация законодательской деятельности в России должна сопровождаться определенными инновационными подходами (механизмами), которые призваны усовершенствовать существующие результаты. Для этого нами, в частности, разработана система критериев ответственности за недобросовестную разработку и экспертизу законопроектов.

Отметим, что разработка и разноаспектная экспертиза законопроекта являются обязательными, определяющими звеньями законодательской деятельности (как на федеральном, так и на региональном уровне). В этой связи, в настоящее время все более возрастает роль высококвалифицированных специалистов, способных системно и грамотно разрабатывать и оценивать законопроект, формулировать рекомендации по его совершенствованию. Д.А. Медведев на конференции, посвященной 15-летию образования арбитражных судов, отметил, что в настоящее время «в министерства и ведомства очень часто поступают сырые законопроекты, нуждающиеся в значительной доработке... однако и во многих министерствах хромает работа по экспертизе законопроектов» [1]. Полагаем, что для устранения данного дефекта законодательской деятельности, необходимо, в том числе, установление ответственности за недобросовестность в законопроектной и экспертной работе.

На наш взгляд, лица, задействованные в разработке и экспертизе законопроектов, должны соответствовать двум основным специальным требованиям:

- профессионализм, обусловленный глубокими теоретическими и практическими знаниями в необходимой области;
- ответственность за выполненную работу.

Соответствие субъектов законотворческой деятельности данным требованиям предполагает добросовестность разработки и экспертизы законопроекта. Однако, как показывает практика российской законотворческой деятельности, данная идеальная концепция соблюдается не всегда.

Существующая недобросовестность в разработке и экспертизе законопроектов основана на правовых, логических и лингвистических недоработках и ошибках, обусловленных несоблюдением требований юридической техники. Полагаем, что за наличие таких недоработок и ошибок в итоговом продукте – тексте законопроекта, ответственны именно разработчики и эксперты.

Попытаемся сформулировать систему критериев ответственности за недобросовестную разработку и экспертизу законопроектов. С нашей точки зрения, она должна состоять из двух компонентов: морального и материального.

Моральный критерий должен ставиться во главу ответственности любой категории работников, в том числе, и разработчиков (экспертов) законопроектов, так как именно нравственные, моральные начала каждого человека влияют на его служебные проступки, на ответственное отношение к исполнению возложенных на него юридических обязанностей. Без обращения к моральной ответственности не могут быть проанализированы нравственные мотивы поведения субъектов законотворческой деятельности.

Повышению ответственности работников государственных органов, задействованных в законотворческой деятельности, в немалой степени призваны способствовать новые требования, согласно которым должны оцениваться социально-политические, моральные качества государственных служащих. Ряд таких требований нашел свое закрепление в современном законодательстве, регламентирующем государственную службу. Эта тенденция достаточно хорошо прослеживается в утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государст-

венной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» [2], в Общих принципах служебного поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 [3] и других нормативно-правовых актах, регламентирующих государственную службу на разных уровнях.

Понимание моральной ответственности связывается со свободой поведения личности и рассматривается в философском аспекте как сознательное (добровольное, намеренное) отношение человека к совершаемым им поступкам, соблюдение норм морали в своем поведении, а также как ответственное отношение к выполнению своего нравственного долга. По мнению П.П. Осипова, подобная ответственность характеризуется «соблюдением социальных требований и следованием общественным ожиданиям» [4, с. 44]. М.Н. Жарова рассматривает моральную ответственность как форму деятельности совести человека, которая включает в себя анализ собственного поведения и соотнесения его с этически должным [5]. Мы считаем, что это ответственность конкретного лица не только перед другими лицами, но и нравственная ответственность перед самим собой, определяемая чувством долга и моральными обязательствами.

Сознательное, добросовестное выполнение служащим требований служебного долга является одновременно его юридической и моральной обязанностью, условием эффективной работы всего государственного аппарата. Однако, по справедливому мнению Н.П. Козловой, «ни самой морали, ни морального чувства, ни здравого человеческого разума еще недостаточно для того, чтобы достичь моральной «правильности». Сегодня же это возможно лишь на основе готовности к ответственности за последствия своего действия» [6, с. 71].

Мораль представляет собой одну из форм общественного сознания, которой можно управлять, исходя из конкретных исторических условий, общественных потребностей и возможностей. В целях формирования надлежащей нравственности государственной службы, повышения ее авторитета среди граждан и эффективности государственного управления, с учетом сложившейся морально-нравственной атмосферы в органах власти, деформации профессионального сознания отдельных государственных служащих, было бы правильным установление мер государственного

принуждения за нарушение моральных установлений. Это может стать достаточно действенным механизмом в современный период и будет способствовать повышению эффективности реализации проводимых в государстве административных реформ, достижению целей антикоррупционной политики.

В качестве мер воздействия за нарушение норм морали в мировой практике предусматриваются санкции, аналогичные установленным за дисциплинарные проступки, что представляется вполне справедливым и оправданным. В качестве основной меры воздействия за нарушение требований морально-этических норм, неоднократность совершения безнравственных проступков видится дисквалификация разработчика (эксперта) законопроекта - лишение права занимать должности в органах государственной власти. Менее серьезные нарушения норм морали должны повлечь такое специфичное последствие, как препятствие к дальнейшему карьерному росту.

При этом принцип неотвратимости ответственности, применяемый без учета занимаемого положения и иммунитетов, должен лечь в основу проводимой реформы государственной службы. И.Н. Пустовалова верно отмечает, что «именно неизбежное наступление ответственности за неисполнение требований закона, норм нравственно-этического характера является основным условием качественной работы государственного аппарата, эффективного функционирования государственной службы, создания корпуса профессиональных служащих, честно и добросовестно исполняющих свой служебный долг, ставящих интересы общества выше собственных выгод» [7, с. 24].

В законотворческой деятельности моральный критерий особенно актуален с точки зрения умышленного внедрения в законодательный текст коррупционных норм.

Ответственность субъектов законотворческой деятельности за недобросовестную разработку или экспертизу законопроекта должна быть основана и на материальном критерии.

Данное предложение сформулировано в развитие инициатив руководства Российской Федерации, направленных на усиление ответственности государственных служащих за результаты своей работы. Так, в частности, в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2010 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» бы-

ла изложена в новой редакции статья 5.39. «Отказ в предоставлении информации» [8]. Теперь неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Кроме того, Президент Российской Федерации В.В. Путин официально заявил о намерении введения ответственности для должностных лиц за непредоставление государственных услуг. Причем ее планируется распространить как на федеральных, так и на региональных (муниципальных) служащих. В соответствии с данным предложением, за требование документов, не относящихся к делу, необоснованный отказ в приеме документов, нарушение сроков чиновников будут штрафовать на сумму до 5 тысяч рублей [9].

По аналогии с данными инициативами мы считаем правильным введение административной ответственности и за недобросовестную разработку или экспертизу законопроекта, закрепив ее в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Для государственных служащих она также должна выражаться в штрафе. Основанием для применения соответствующих штрафных санкций могут служить результаты проведения соответствующих независимых научных экспертиз, устанавливающие степень добросовестности (недобросовестности) разработки или экспертизы соответствующего законопроекта.

Реализация морального и материального критерия ответственности за недобросовестную разработку и экспертизу законопроектов позволит оптимизировать законотворческую деятельность, повысить качество принимаемых законов.

В заключение отметим, что разработанные критерии ответственности за недобросовестную разработку и экспертизу законопроектов являются лишь одним из направлений политико-правовой модернизации законотворческой деятельности в Российской Федерации. Они составляют часть ее первого этапа, теоретической основы, открывающей перспективы для широкого практического применения.



Настоящая статья подготовлена в рамках Государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации подведомственным вузам на выполнение НИОКР: проект № 6.2866.2011.

### Литература

1. Медведев Д.А. Выступление на научно-практической конференции, посвященной 15-летию образования арбитражных судов / Д.А. Медведев. - Режим доступа: <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=794727> (дата обращения: 30.11.2012 г.).
2. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» // Собрание законодательства РФ, 16.03.2009, № 11, ст. 1277.
3. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ, 19.08.2002, № 33, ст. 3196.
4. Осипов П.П. Теоретические основы построения и применения уголовно-процессуальных санкций / П.П. Осипов. - Л., 1976. – 176 с.
5. Жарова М.Н. Этика, ответственность и правовые нормы в профессиональной деятельности медицинских работников / М.Н. Жарова - Режим доступа: <http://www.relga.ru/ Environ/ WebObjects/> (дата обращения: 20.11.2012 г.)
6. Козлова Н.П. Концепция моральной ответственности в философии Г. Йонаса / Н.П. Козлова // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. – 2006. - № 2. - С. 71-82.
7. Пустовалова И.Н. К вопросу о моральной ответственности государственных служащих / И.Н. Пустовалова // Налоги. – 2010. - № 44. – С.22-29.
8. Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ, 07.06.2010, № 23, ст. 2790.
9. Путин В.В. Выступление на заседании президиума Правительства Российской Федерации / В.В. Путин - Режим доступа: <http://www.lifenews.ru/news/60820> (дата обращения: 01.12.2012 г.)