

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В ВОПРОСАХ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ

В.В. АСТАНИН

Астанин В.В., доктор юридических наук, профессор, вице-президент Российской криминологической ассоциации.

В статье анализируется практика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Приводится структура коррупциогенности в контексте результатов нормотворчества, основанная на статистике Минюста России. Отмечаются насущные задачи формирования доктрины, а также развития методических основ антикоррупционной экспертизы в позициях выработки профессиональной компетенции специалистов, занятых в сфере нормотворчества, прежде всего на муниципальном уровне, способных применять умения и навыки выявления коррупциогенных факторов. Эмпирическое сопровождение высказываемых гипотез и заключений в статье обеспечивают данные статистики и примеры авторских приемов выявления коррупциогенных факторов. Ресурсы развития антикоррупционной экспертизы рассматриваются через призму аудита нормативных правовых актов, их правовой экспертизы, в том числе в отношении муниципальных правовых актов.

Ключевые слова: экспертиза законодательства, коррупциогенные факторы, нормотворчество, методика, доктрина, юридическая техника, образование.

Anti-corruption expertise in matters of doctrine and practice
V.V. Astanin

In article practice of anti-corruption examination of regulatory legal acts and their projects is analyzed. The structure of a corruption in the context of results of rule-making founded on statistics of the Ministry of justice of the Russian Federation is given. Essential tasks offorming of the doctrine, and also development of methodical bases of anti-corruption examination in line items of development of professional competence of the specialists occupied in the sphere of rule-making, first of all at the municipal level capable to apply skills of identification of corruptogenic factors are noted. Empirical maintenance of the stated hypotheses and the conclusions in article is provided by statistical data and examples of author's acceptances of identification of corruptogenic factors. Resources of development of anti-corruption examination are considered through a prism of audit of regulatory legal acts, their legal examination, including concerning municipal legal acts.

Key words: examination, corruptogenic factors, legislation, rule-making, technique, legal equipment, education.

В отсутствие полноты доктрины развивающегося сравнительно молодого правового института антикоррупционной экспертизы принято считать, что анализ и оценка нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность имеют двойное назначение. Первоначально проявляется профилактика обеспечения чистоты нормотворчества, выраженная в проверке правовых актов, подлежащих экспертизе, на предмет выявления в них положений, обуславливающих коррупцию.

Наиболее показательно это направление реализуется территориальными управлениями Минюста России в контексте деятельности по обеспечению единства

правового пространства Российской Федерации. Так, в 2015 году ими рассмотрено 219498 документов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, из них в 2127 выявлены коррупциогенные факторы. Сопоставив эти данные, нетрудно высчитать "профилактический улов" (около 1%), принадлежащий одному из трех субъектов, уполномоченных осуществлять экспертизу (наряду с органами прокуратуры и независимыми экспертами).

Пользуясь терминологией учения о предупреждении преступности, следующее назначение антикоррупционной экспертизы проявляется в пресечении коррупциогенных факторов, которое статистически отражается в устранении выявленного их числа. В анализируемый период в 1266 актах, из числа тех, в которых были выявлены коррупциогенные факторы, таковые были устранены (что составляет 60%). Учитывая, что речь идет об актах, подлежащих регистрации в Минюсте России в качестве нормативных правовых, можно предположить, что остальные 40% актов, в которых были установлены коррупциогенные факторы, не были изданы.

Принимая во внимание классическую научную аксиому о полезной связи теории и практики <1>, для нужд методического обеспечения прицельного проведения антикоррупционной экспертизы важно знание структуры коррупциогенности. Полезность ее познания многоаспектна.

<1> Уместно здесь привести меткое замечание великого русского ученого Д.И. Менделеева о существовании такой взаимосвязи, где предвидение теории служит пользой практике.

Во-первых, в изданных на сегодняшний день научных работах, посвященных антикоррупционной экспертизе, еще ни разу не встречалось исследовательского компонента статистики, которая отражала бы количественно-качественные показатели ее проведения. Восполнение этого пробела, которое будет предпринято в настоящей статье, думается, даст заряд для будущих предметных исследований статистических закономерностей.

Во-вторых, статистика отражает динамику проявления конкретных коррупциогенных факторов и служит тем компасом, который позволяет сосредоточить внимание экспертов на особенностях распространенных или редких факторов.

В-третьих, знание структуры коррупциогенности отражает закономерности проявления факторов в нормативных правовых актах разного уровня (федерального, регионального, муниципального).

В свою очередь, совокупный анализ всех этих данных позволит отразить практическую ценность антикоррупционной экспертизы и сформулировать требуемые **научно и практически обоснованные методические ее основы**. Акцент именно на такое обоснование антикоррупционной экспертизы связывается с гипотезой о том, что существующая **Методика** антикоррупционной экспертизы (далее - Методика) <2> не в полной мере соответствует критериям и требованиям, которые должны предъявляться к содержанию **Методики** как к инструменту экспертной деятельности.

<2> **Постановление** Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов) (в ред. от 18.07.2015).

Обращение к справочной литературе раскрывает унифицированное для разных отраслей науки определение категории "методика", под которой понимается "конкретизация метода, доведение его до инструкции, алгоритма, четкого описания

способа существования" <3>. Исходя из данного определения можно прийти к выводу о том, что действующая **Методика** не содержит инструктивных элементов, а представляет собой перечень коррупциогенных факторов, которые раскрывают юридико-технические недостатки нормативных правовых актов и их проектов. В таком содержании **Методику** можно операционально определять с приставкой "эрзац", а осуществление антикоррупционной экспертизы по ней - как паллиативную <4> помощь в решении проблем нормотворчества.

<3> См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.

<4> Термин "паллиативный" происходит от лат. pallium - покрывало, паллий (греческий - плащ), верхнее платье, - что отражает принцип паллиативной помощи: создание защиты от тягостных проявлений болезни.

Высказанные предположения не следует рассматривать с позиции дезавуирования антикоррупционной экспертизы как инструмента профилактики коррупции. Отмечаемые гипотезы помогают обоснованию задач совершенствования методических основ анализа и оценки нормативных правовых актов и их проектов на предмет их коррупциогенности.

В таком назначении предлагается рассматривать ниже иллюстрированные сведения о результатах антикоррупционной экспертизы, осуществляемой территориальными управлениями Минюста России в 2015 году. Нижеприводимые эмпирические данные имеют не только информативное значение, но и позволяют устанавливать теоретико-прикладные закономерности качественных характеристик антикоррупционной экспертизы в ее настоящем и будущем времени.

В оценках распространенности недостатков нормотворчества, которые создают благоприятные условия для совершения коррупционных проявлений, как правило, опираются на конкретные результаты экспертиз. В этой связи интерес представляет ранжированная картина коррупциогенных факторов, в основу которой положены сведения о выявленном их количестве (**диаграмма 1**).

Итак, **диаграмма** свидетельствует о том, что первенство в выявлении занимает фактор "широта дискреционных полномочий". Наличие в тексте закона отмечаемого коррупциогенного фактора искушает правоприменителя на злоупотребление правом. Допущение этого фактора иногда оценивают в значении люффа правоприменения (гибкого и оперативного) <5>.

<5> См.: Колесов Р.А. Широта дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле "вправе" как коррупциогенные факторы: теоретический анализ и практическое проявление // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. С. 216.

Однако оправдания дискретным положениям нормативного правового характера ни в современной практике, ни в истории отечественного законодательства не стоит искать. Напротив, казуистичность российских законоположений XIX века, как ни парадоксально это звучит, позволяла исключать излишнюю свободу усмотрения правоприменителя. Такое положение достигалось разными методами. Еще полтора века тому назад часто встречалось использование математического приема в юридической технике законоположений. В 1866 году Высочайше утвержденное Положение Комитета Министров (Собрание Указаний 1887 г. Февраль, 3 ст. 126) "Об устройстве при фабриках и заводах в Московской губернии больничных помещений" содержит следующее положение: "постановить, чтобы при фабриках и заводах, имеющих тысячу рабочих, было устроено больничное помещение на десять кроватей, выше тысячи - на пятнадцать, ниже тысячи - на пять кроватей, по расчету 1% на 100 человек" <6>. Данный

пример, при всей его архаичности для современных реалий, приведен для иллюстрации обеспечения и достижения требуемой цели правового регулирования, не допускающего дискреции, обуславливающей коррупцию.

<6> Собрание законов Российской империи. Дополнение к ХLI тому второго Полного собрания законов Российской империи (1866). 45594а.

Вновь обращаясь к данным [диаграммы](#), вторым по частоте выявления коррупциогенным фактором выступает типичный недостаток регионального законодателя, выраженный "в принятии нормативного правового акта за пределами своей компетенции". Возникновение этого и других однородных недостатков законотворчества, также определяемых как коррупциогенные факторы ("чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества", "заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов, в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий"), видится в следующих причинных обстоятельствах.

Нередко законодатель (федеральный или региональный) допускает пробельность, выраженную в неполноте или отсутствии правового регулирования определенного спектра общественных отношений. При этом потребность в таком регулировании становится настолько актуальной для целей правоприменения, что в нарушение компетенции субъекты, обладающие законотворческой инициативой, но не полномочиями принятия нормативного правового акта определенного уровня, издают таковой. Как свидетельствует практика работы управлений Минюста России на местах, в случае выявления указанных нарушений они направляют свое экспертное заключение в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с целью устранения выявленных нарушений. Однако из анализа положений действующего законодательства следует, что срок приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством и устранения коррупциогенных факторов, выявленных при проведении правовой экспертизы, не установлен.

Как следствие, подобная ситуация опосредованно влияет на состояние качества единого правового пространства Российской Федерации. Фактор коррупциогенности норм на этом фоне является вторичным, производным от недостатков нормотворчества, результаты которого могут быть использованы как благоприятные условия для коррупционных притязаний.

Словосочетание "могут быть" означает, что такие недостатки коррупциогенны, то есть имеют потенцию обуславливать конкретные коррупционные проявления. Эти обстоятельства важно учитывать эксперту, который преследует цель выявить реальность использования (применения) коррупциогенной нормы. Задачи доказательства такого использования, например, могут возникнуть перед экспертом, привлеченным в качестве специалиста в ходе судопроизводства. В этом случае потребуется не просто фиксирование признаков коррупциогенного фактора в соответствии с [Методикой](#), но и практическое подтверждение его использования в контексте объективной стороны конкретного коррупционного правонарушения, которое будет основным или предикатным.

Большой конкретикой в потенциальной противоправности предназначения обладают коррупциогенные факторы, которые находятся в одном статистическом диапазоне распространенности. Исходя из данных, представленных в [диаграмме](#), этот диапазон составляет от 350 до 500 выявленных случаев каждого из трех коррупциогенных факторов, как то: "выборочное изменение объема прав", "отсутствие или неполнота административных процедур", "наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права".

Недостатки правовых норм, ведущие к образованию названных коррупциогенных факторов, могут иметь разную природу причинности. Как свидетельствует авторский опыт анализа и оценки отраслевого законодательства на коррупциогенность <7>, эти

недостатки нередко имеют типовые и поистине всеобщие характеристики допущения. Убеждают в этом повторяющиеся приемы или одинаковые модели изложения норм в проектируемых и действующих правовых актах разного уровня. Так, например, коррупциогенный фактор "выборочное изменение объема прав" выражается достаточно просто в обособленных оборотах: "как правило", "в исключительных случаях", "в отдельных случаях", "за исключением" "при условии...", допускается".

<7> См.: Астанин В.В. [Методика выявления коррупциогенных рисков](#) в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. N 6; Астанин В.В. [Методика выявления коррупциогенных рисков](#) в сфере недропользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. N 9.

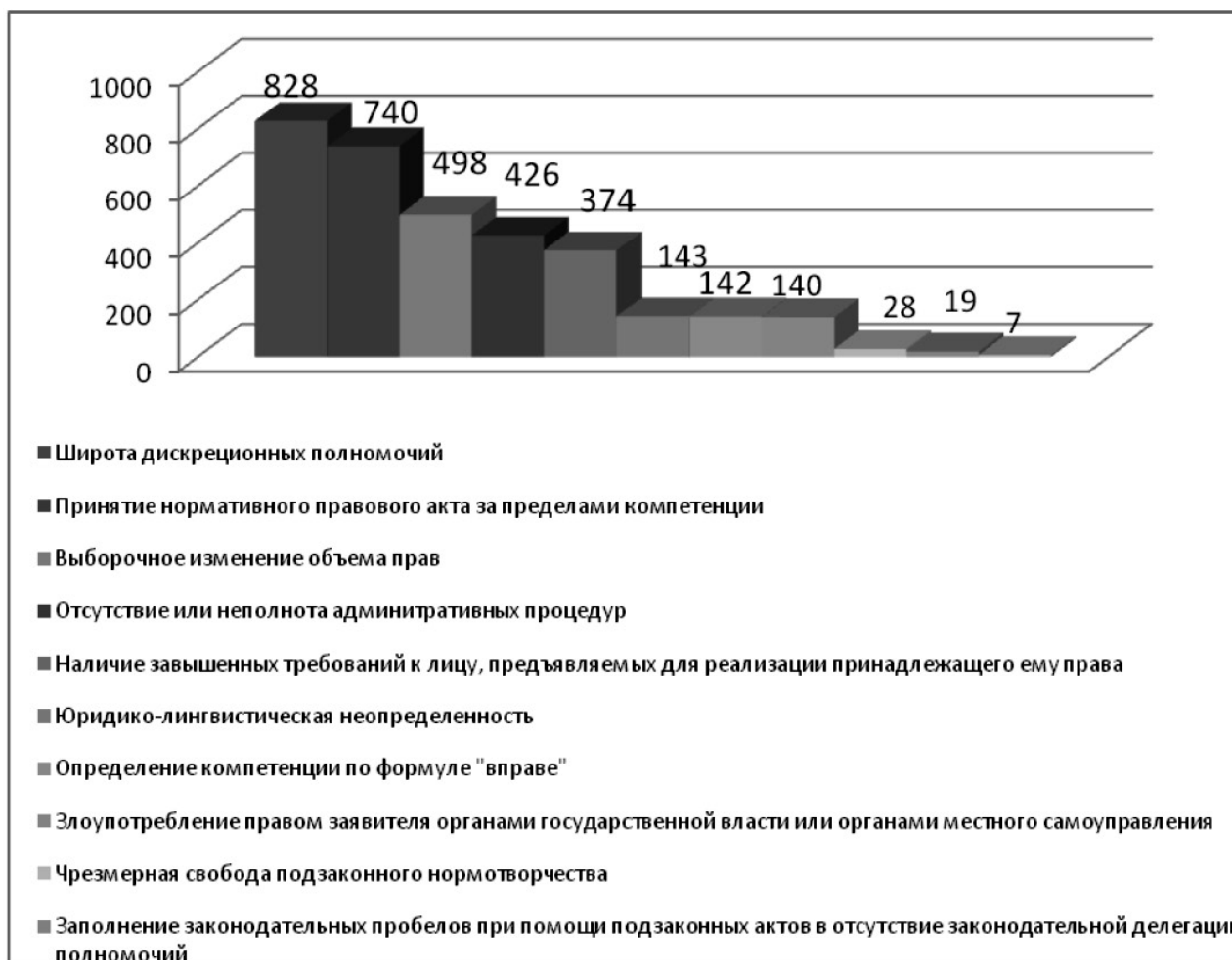
Нередко упущенным из фокуса внимания эксперта оказывается коррупциогенный фактор, выраженный в отсутствии или неполноте административных процедур. Его свойство заключается в том, что он проявляет себя не одиноко, а имеет автоматическую связь или корреляцию с другим фактором - "широта дискреционных полномочий", в той его части, которая связана с отсутствием оснований, сроков или условий принятия решений. Таким образом, проявление одного из двух отмеченных факторов следует фиксировать в формате спутника по отношению к другому.

В схожей степени взаимосвязи "широта дискреционных полномочий" проявляет себя с другим фактором (а точнее, выступает его производным) - "наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права". Прием выявления этого фактора не сложен, выявление завышенных требований можно раскрывать от обратного, а именно через определение оптимального набора требований, исполнение которых необходимо для реализации устанавливаемых правоотношений.

Заключительную группу коррупциогенных факторов, состоящую из четырех недостатков, условно можно определить как редко-статистическую. Количественные их закономерности невелики. Три фактора, как то: "определение компетенции по формуле "вправе", "юридико-лингвистическая неопределенность", "злоупотребление правом заявителя", исчисляются в точном числе 140 - 143 фактов (см. диаграмму). Сверхредким, практически реликтовым, является фактор "отказ от конкурсных (аукционных) процедур", который в силу своей очевидности проявления образует нонсенс в случае его обнаружения в тексте проектируемого нормативного правового акта.

Диаграмма 1

Число коррупциогенных факторов, выявленных территориальными управлениями Минюста России в 2015 году



Особенности установления отмеченных факторов не имеют уникальных начал, поскольку содержание недостатков юридико-технического характера, их образующих, достаточно просто для обнаружения. Между тем некоторые нюансы методического значения можно выделить по отношению к фактору "определение компетенции по формуле "вправе". Часто эксперт сокращает или упрощает прием выявления этого фактора, сводя его до обнаружения в анализируемом тексте слова "вправе". Между тем, если принять во внимание синонимическое значение слова "вправе", схожесть с ним проявится равнозначно в словах "может", "определяет", "устанавливает", "решает (принимает решение)".

Произведенное выше краткое рассмотрение насущных вопросов методического обеспечения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов имеет важное практическое и, что немаловажно, многоцелевое значение.

Прежде всего, решение этих вопросов имеет институциональное значение для укрепления единого правового пространства Российской Федерации. Динамика роста числа издаваемых нормативных правовых актов на всех уровнях государственного и муниципального управления находится в прямой зависимости от состояния развития социальной, экономической, политической сферы жизнедеятельности, которые не являются статичными. Развитие этих сфер требует не только качественно нового законодательного обеспечения, но и в известной степени проведения аудита ранее изданных нормативных правовых актов. Такой аудит не может обойтись без антикоррупционной экспертизы законодательства, тем более что в рамках мониторинга правоприменения имеются такие задачи.

Другая не менее важная цель совершенствования антикоррупционной экспертизы лежит в плоскости обеспечения качества деятельности субъектов, уполномоченных ее проводить, а также органов, занятых нормотворчеством. Учитывая рост числа издаваемых муниципальных нормативных правовых актов в современной России (свыше 5 млн.), а также тенденции делегирования все большего объема федеральных и региональных полномочий на муниципальный уровень, актуальность антикоррупционной и правовой экспертизы актов, принятие которых необходимо для реализации этих полномочий, приобретает особое значение.

Ресурсное обеспечение качественного развития нормотворческой деятельности на местах следует связывать с формированием дополнительного и во многом нового уровня профессиональных компетенций муниципальных служащих. Для этого потребуется реализация специальных образовательных программ, в которых преимущество займут практические виды занятий с отработкой навыков и умений разработки нормативных правовых актов. Такие программы будут компенсировать отсутствие в профессиональных образовательных программах высшего образования специальных дисциплин или курсов по формированию компетенции будущих юристов - специалистов в области нормотворчества.

Представляется, что реализация отмеченных направлений придаст антикоррупционной экспертизе новый заряд методического развития. Он должен выразиться в проведении практически ценных экспертиз в исконном значении (от латинского "expertus" - опыт, исследование), не обязательно многочисленных, но принципиально обеспечивающих качество правовой политики.

Список использованной литературы

1. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.
2. Колесов Р.А. Широта дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле "вправе" как коррупциогенные факторы: теоретический анализ и практическое

проявление // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. С. 216.

3. Астанин В.В. [Методика выявления коррупциогенных рисков](#) в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. N 6.

4. Астанин В.В. [Методика выявления коррупциогенных рисков](#) в сфере недропользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. N 9.
