

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

ИМ. О.Е. КУТАФИНА

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ
И ИХ ПРОЕКТОВ**

Составитель

Е.Р. РОССИНСКАЯ [1]

Россинская Е.Р., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ
ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

М.С. АЗАРОВ

Азаров М.С., младший научный сотрудник НИИ РПА Минюста России.

Правовое регулирование отношений в сфере оборота информации в Российской Федерации осуществляется на основе Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации" <1> (далее - Закон об информации). Анализ Закона позволяет выявить ряд коррупционных факторов или проявлений коррупциогенности его положений, в соответствии с рекомендованной Постановлением Правительства РФ **Методикой** проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов <2> (от 05.03.2009 N 196).

<1> СЗ РФ. 2006. N 31. Ст. 3448.

<2> СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1241.

В отдельных положениях Закона отмечается широта дискреционных полномочий обладателя информации (государственного органа власти или органа местного самоуправления) в вопросах использования и распространения информации, что возможно может выступать предпосылкой для коррупции, в которой предметом сделки является информация.

В частности, в формулировке п. 3 ст. 6 указано, что "обладатель информации, если иное не предусмотрено федеральными законами, вправе... 2) использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению". Данное полномочие органа государственной власти или ОМС является юрисдикционным, однако порядок и условия реализации данного полномочия никак не детализируются в нормативных правовых актах. Кроме того, благодаря формулировке "по своему усмотрению" у ответственного должностного лица появляется возможность неправомерно трактовать свое право и, соответственно, неправомерно его реализовывать. Следует помнить также и об ограничениях при использовании информации. Поскольку полномочия обладателя информации, в соответствии с п. 2 ст. 6 Закона, осуществляются государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий, которые установлены соответствующими нормативными актами, то отсутствие подобных норм будет означать наличие пробела в правовом регулировании, что и создает возможность его бесконтрольного и произвольного восполнения на практике.

Нормы, касающиеся полномочий обладателя информации, мы можем встретить, например, в ст. 10 Таможенного кодекса РФ <1>, определяющей состав информации, получаемой таможенными органами, в п. 9 Указа Президента РФ от 19.07.2004 N 927 "Вопросы Министерства внутренних дел" <2>, где очерчены вопросы не только информационного взаимодействия между МВД и другими государственными органами, но и рассмотрено формирование самим Министерством собственных информационных баз данных.

<1> Парламентская газета. 2003. 3 июня.

<2> Российская газета. 2004. 21 июля.

Пробельность правового регулирования в связи с полномочиями обладателей информации можно рассмотреть в нормативных актах субъектов Российской Федерации. Уставы Курской и Белгородской областей не содержат каких-либо положений, касающихся распоряжения государственными органами субъектов РФ своих информационных ресурсов.

Примером юридико-лингвистической неопределенности как коррупционного фактора может служить положение ст. 10 Закона, которым устанавливается, что информация, распространяемая без использования СМИ, должна включать в себя достаточные сведения о ее обладателе или об ином лице, распространяющем информацию, в форме и объеме, которые достаточны для идентификации такого лица. Формулировка "в форме и объеме, достаточном для идентификации" носит оценочный и неясный характер в связи с отсутствием критерия достаточности для идентификации. В данном случае слово "достаточны" может трактоваться уполномоченным должностным лицом по своему усмотрению, в зависимости от выгоды, личной заинтересованности, следовательно, этим и может определяться коррупционное применение

нормы.

В п. 9 ст. 14 Закона об информации указано, что информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами. В этой конкретной норме мы можем встретить сочетание нескольких коррупционных факторов. В российском законодательстве определения понятия "государственные информационные ресурсы" нет. Такой пробел в регулировании информационной сферы позволяет подводить под данное словосочетание любые виды информации, которые по своему характеру или качеству не могут или не должны являться собственностью государства. В указанной норме можно проследить еще один коррупционный фактор - бездействие. То есть акт или норма, определяющая содержание государственных информационных ресурсов, не принимается для того, чтобы не связывать свободу действий и неограниченное усмотрение чиновников. Все это в совокупности и предопределяет широту дискреционных полномочий чиновников в вопросе распоряжения так называемыми государственными информационными ресурсами. Следует заметить, что попытка дать определение государственным информационным ресурсам была дана в проекте ФЗ "О государственных информационных ресурсах", однако данный Закон до сих пор не принят.

Полагаю, что можно в решении данной проблемы воспользоваться опытом Республики Беларусь. В Законе РБ от 10.11.2008 N 455-3 ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации" было дано определение государственным информационным ресурсам. Под государственным информационным ресурсом, в соответствии с Законом Белоруссии, понимается информационный ресурс, формируемый или приобретаемый за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также средств государственных юридических лиц. Таким образом, по смыслу данного определения, никакие иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы не могут включаться в государственный информационный ресурс, как это указано в п. 9 ст. 14 российского Закона об информации.

В заключение хотелось бы отметить, что информационное законодательство в настоящее время не является предметом пристальной экспертизы на коррупциогенность, не пользуется вниманием независимых экспертов. Вместе с тем исключение коррупциогенности норм информационного законодательства важно как для частноправовой, так и публично-правовой сфер. Такая экспертиза поможет упредить коррупционные угрозы в отношении прав и интересов всех сторон правоотношений, которые заинтересованы в безопасности бизнеса, прозрачности деятельности как государственных, так и частноправовых институтов.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ ЭКСПЕРТИЗЫ

НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В.В. АСТАНИН

Астанин В.В., кандидат юридических наук, доцент, проректор ГОУВПО "Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации".

Очищение российского законодательства от коррупционных положений на сегодняшний день стало практической задачей для всех, кто отвечает за его разработку. Возможность успешного ее выполнения обеспечена политической и правовой поддержкой со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Такая поддержка проявлялась в динамике на протяжении последних лет. Первоначально предпосылки к определению концептуальных основ проведения экспертизы законодательства на коррупциогенность возникли в 2006 г. в связи с ратификацией Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции в ст. 5, которой определена необходимость каждого государства - участника Конвенции проводить периодическую оценку адекватности законодательства на предмет предупреждения коррупции. Затем задачи организации экспертизы были отражены в Национальном [плане](#) противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 г. В Федеральном [законе](#) от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" антикоррупционная экспертиза определена в качестве самостоятельной меры профилактики коррупции. И, наконец, в истекшем 2009 г. правовое регулирование антикоррупционной экспертизы сферы нормотворчества и законодательства получило окончательное оформление. Постановлениями Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 N 195 и 196 утверждены [Правила](#) и [Методика](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В июле прошедшего года был принят Федеральный [закон](#) N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

В соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 N 195, которым утверждены Правила проведения экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов и иных документов (далее - Правила), экспертизу на коррупциогенность помимо Минюста России проводят и независимые эксперты, аккредитацию которых осуществляет Минюст России. По информации с заседания коллегии Минюста России, прошедшего 25 декабря 2009 г., на котором рассматривался вопрос об исполнении Национального [плана](#) противодействия коррупции ^{<1>}, Минюстом России проведена антикоррупционная экспертиза в отношении 2039 проектов нормативных правовых актов федерального уровня. В 190 проектах нормативных правовых актов выявлено наличие коррупциогенных факторов.

<1> <http://www.minjust.ru/ru/news/events/index.php?id4=165>

Из 1889 проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, поступивших на регистрацию в Минюст России, коррупциогенные факторы выявлены в 112 актах. Территориальными органами Минюста России проведен мониторинг на коррупциогенность 73 720 действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в ходе которого в 1819 актах выявлены положения, способствующие проявлению коррупции. Минюстом России аккредитовано 678 физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы на коррупциогенность. Процесс аккредитации продолжается.

Происходящее накопление практики проведения экспертизы на коррупциогенность сферы нормотворчества позволяет отмечать ряд вопросов, решение которых будет способствовать совершенствованию подходов к применению специального института экспертизы.

1. Для наиболее прицельного и оперативного выявления коррупционных технологий, которые основываются на использовании недостатков законодательных и иных нормативных правовых актов, требуется проведение мониторинга не только самих актов, но и практики их применения. С целью реализации задач мониторинга правоприменения, как представляется, необходимо решение вопроса о создании единой информационной базы, целью которой являются систематизация и учет выявляемых типичных коррупционных факторов в различных сферах правоотношений. Такой подход, во-первых, будет обогащать экспертизу и придавать ей свойства всеобъемлющей. Во-вторых, будет опосредованно реализована межотраслевая задача - повышение качества и эффективности законодательства, а именно: систематическое получение информации о состоянии действующего законодательства; упорядочение законотворческой деятельности; определение эффективности правового регулирования, причин и пробелов в правоприменительной практике; выявление соответствия законодательства планируемому результату правового регулирования и выработке мер по его совершенствованию.

2. Расширение состава полиотраслевых специалистов, обладающих юридико-техническими знаниями, которые необходимы для проведения анализа на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов применительно к различным сферам правоотношений. Важность этой задачи определяется тем, что уполномоченные на проведение экспертизы субъекты, в первую очередь это относится к независимым экспертам, безусловно, не могут выступать универсальными специалистами. Полнота экспертизы обуславливаются в данном случае знанием особенностей сферы правоотношений, которая подвергается экспертизе.

Как правило, профессиональные участники правоотношений, будь то в сфере оказания государственных или иных услуг, в том числе в связи с обеспечением добросовестной конкуренции, в наибольшей степени заинтересованы в устранении коррупционных факторов и практик. Соответственно, именно они могут выступать в качестве потенциальных независимых экспертов, безошибочно, и что немаловажно, превентивно (без издержек наступления тяжких последствий коррупции) указывающих на недостатки в сфере нормотворчества, которые могут способствовать коррупции. Такой подход оправдан необходимостью формирования компетентного состава независимых экспертов, аккредитацию которых проводит Министерство юстиции Российской Федерации.

3. Следует ожидать, что накопление и систематизация практики проведения экспертизы со временем потребует оптимизации ее методики. В связи с этим в настоящее время научному, образовательному, а также экспертному юридическому сообществу России потребуется продолжить работу по разработке совершенствующих экспертизу технологий (методики, правил), в особенности в отношении выявления и устранения сложных случаев прорастания в законодательстве корней коррупции. Наряду с этим, важной задачей выступает организация специального обучения лиц, которые претендуют на звание независимого эксперта. Поскольку институт антикоррупционной экспертизы - новый для российской правовой системы и итоги экспертизы могут существенно оказывать влияние на содержание нормативных правовых актов, то целесообразным представляется специальное обучение лиц с присвоением им квалификации "независимый эксперт". Такое обучение должно предварять процедуры аккредитации лиц в качестве независимых экспертов в Минюсте России.

Почему такой подход важен? В соответствии с [Правилами](#), а также с [Приказом](#) Минюста России от 31.03.2009 N 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных

правовых актов и иных документов на коррупциогенность" требования, которые предъявляются к независимым экспертам, исчерпывающие - наличие высшего профессионального образования и стажа по специальности не менее пяти лет.

Здесь возникают первые вопросы: какое образование приемлемо - юридическое, инженерное, военное, медицинское? Далее, если это юридическое образование, то достаточно ли степени бакалавра или магистра? Есть еще вопросы стажа: каким он должен быть - профессиональным, специальным, общим?

Эти вопросы подлежат разрешению, поскольку требования, которые предъявляются к независимым экспертам, для аккредитации Минюстом, достаточно исполнимые для всех тех, кто желает, но еще никогда не проводил экспертизы.

Разрешение ситуации как минимум предполагает использование одного из двух подходов. Первый подход заключается в необходимости обременения потенциальных соискателей звания эксперта дополнительными специальными критериями, которым они должны соответствовать. Такими критериями могли бы выступать следующие:

- наличие высшего юридического образования (аттестата доцента или профессора по юридической специальности);

- наличие не менее пяти научных трудов в соответствующей сфере регулирования исследуемого проекта нормативного правового документа (очень важный сегмент, который подтверждает всеобъемлемость экспертизы).

Второй подход может рассматриваться как дополнение к первому либо выступать самостоятельным компонентом, предваряющим аккредитацию эксперта. На наш взгляд он предпочтителен по отношению к первому варианту. Реализация подхода находится в тесной связи с обеспечением образовательного компонента. Технологически характеризует подход следующая формула: прежде чем стать независимым экспертом, необходимо пройти специальное обучение (получить сертификат соответствия профессиональным целям и задачам экспертизы). На первый взгляд, спорным может стать вопрос определения субъекта, предоставляющего такую образовательную услугу. Безусловно, что предпочтения в определении таких образовательных центров в данном случае на стороне государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования. Профиль таких учреждений также не может вызывать особых дискуссий, если придерживаться требований о том, что это должны быть юридические вузы, реализующие программы повышения квалификации специалистов. Немаловажным могло бы выступать то обстоятельство, что такие программы подготовки экспертов в области экспертизы на коррупциогенность сферы нормотворчества могли бы проводить вузы, специализирующиеся на подготовке служащих системы юстиции. Должен отметить, что в Российской правовой академии Минюста России в настоящее время завершается подготовка учебно-методического комплекса по специальной дисциплине "Экспертиза на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов и правовых документов". В данном случае реализация образовательных программ рассматривается в рамках обеспечения потребностей Минюста России в специалистах из числа выпускников Академии и в особенности тех, которые получают образовательные услуги на бюджетной основе.

Рассматривая эти два подхода, вне зависимости от того, какой из них наиболее целесообразен, важно обратить внимание на те риски, которые могут возникать в случае нереализации обозначенных подходов. Главенствующий риск - это проявление нерепрезентативных оценок коррупциогенности подвергаемых анализу проектов нормативных правовых актов и иных правовых документов. Без специальной подготовки, основываясь лишь

на житейских, но не правовых понятиях и категориях, не исключено, что независимый эксперт может, образно говоря, "наваять" ошибочное заключение. Конечно, в этом случае, неимперативная обязательность учета заключения независимого эксперта выступает серьезной гарантией недопущения развития неблагоприятных последствий таких рисков. Однако, как гласит криминологическая мудрость, лучше предупредить правонарушение, не дожидаясь его совершения.

Иной вопрос, который также тесным образом связан с исключением рисков нерепрезентативности результатов анализа на коррупциогенность проектируемых нормативных правовых актов, лежит в плоскости антикоррупционной защищенности деятельности независимых экспертов. Не презюмируя потенциальную склонность экспертов к личной заинтересованности, продуцируемой коррупционным путем, в то же время нельзя исключать вероятность такого склонения с внешней стороны. Например, от заказчика экспертизы, который крайне не заинтересован в принятии того или иного нормативного правового акта. Предпосылки к такому сценарию имеют достаточно объективный характер, лежащий в плоскости недостатков современного отечественного законодательства, в частности, в связи с отсутствием правового регулирования лоббистской деятельности (во многих государствах существуют специальные Законы "О лоббизме").

В данном случае обеспечение объективности, достоверности или репрезентативности (в широком смысле этого слова) работы независимых экспертов, а также исключение у них коррупционной заинтересованности необходимо связывать с решением ряда вопросов:

- как определять правовое значение условий трудовой деятельности экспертов (например, его совместительство)?

- как относиться к случаям родственных и свойственных отношений независимых экспертов с лицами, инициирующими принятие нормативного правового документа или заказавшего экспертизу?

- если обнаруживается факт заинтересованности независимого эксперта, следует ли в таких случаях предусматривать механизмы самоотвода или отвода эксперта?

Почему делается акцент на важности этих вопросов? Оставление этих вопросов без решения может выразиться в крайние формы решений - не исключено, что и в порядке гражданского искового производства. Это может выразиться в таком, например, сценарии, когда результаты независимой экспертизы при обнаружении коррупционной заинтересованности эксперта могут быть оспорены в судебном порядке.

Следует понимать, что независимый эксперт лишен гарантий защиты правомочий, которыми обладает государственный гражданский служащий, осуществляющий экспертизу, исходя из своих должностных (служебных) обязанностей. На государственных гражданских служащих распространяется достаточно стройная система антикоррупционных запретов, ограничений, требований к служебному поведению. В конечном счете имеется специальный институт разрешения конфликта интересов, который может снять вопросы и источники проблем, связанные с заинтересованностью служащего как эксперта. Помимо этого следует иметь в виду, что независимый эксперт как частный субъект в случае его подкупа не всегда может быть привлечен к уголовной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, за исключением тех случаев, когда он является служащим коммерческой организации (ст. 204 УК РФ).

С учетом представленных соображений обеспечение антикоррупционной защищенности

деятельности, связанной с проведением экспертизы на коррупциогенность, требует самого пристального внимания. Эту проблему нужно решать сообща в целях формирования практического правового института экспертизы на коррупциогенность, делать это в согласованном порядке с Минюстом России. В этой части как представитель научно-образовательного учреждения Минюста России выражаю готовность участия наших специалистов в проработке этих вопросов.

К ВОПРОСУ О ЛОГИКО-ГНОСЕОЛОГИЧЕСКИХ СРЕДСТВАХ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

И.С. БАРЗИЛОВА, Е.А. РОМАНОВА

Барзилова И.С., доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Российской таможенной академии.

Романова Е.А., аспирантка кафедры теории государства и права Саратовской государственной академии права.

Оптимизация действующего законодательства в настоящее время связана с адекватным обозначением в нем соответствующих правовых средств. Появление как качественно новых инструментов, так и модернизация уже давно применяемого юридического инструментария придают особую актуальность вопросам, касающимся юридической техники. Высокий динамизм всей правотворческой сферы выдвигает на первый план проблемы, связанные с корректностью употребляемых дефиниций, их взаимной согласованностью в целях недопущения возникновения многозначности и путаницы в юридической терминологии, что особенно важно в плане проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.

Коррупция как негативное явление социальной действительности вызывает серьезные проблемы, связанные с угрозой стабильности и безопасности любого общества. Она подрывает демократические институты и ценности, отрицательно сказывается на процессах нормативного упорядочивания общественных отношений, наносит существенный ущерб предполагаемым позитивным преобразованиям в социальном развитии <1>. К формам коррупции в государственном аппарате, где активно могут использоваться различного рода противоречия, возникающие между юридическими дефинициями, а также существующие пробелы и коллизии в действующем законодательстве, относятся: келейное проведение акционирования, залоговых аукционов, создание особых режимов, процедурно-организационная лояльность государственных служащих по отношению к конкретной коммерческой организации, осуществление трансграничных финансовых услуг и т.д. Несовершенство юридической терминологии может использоваться соответствующими должностными лицами для формирования ретроориентированной модели своего поведения.

<1> См. подробнее: Кирпичников А.И. Российская коррупция. СПб., 2004.

Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, была утверждена Постановлением Правительства РФ от 05.03.2009 N 196 <1>, в соответствии с которым к коррупционным факторам относится и юридико-лингвистическая неопределенность, т.е. употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера. С помощью последних в нормативных актах устанавливается абсолютная или сравнительная ценность какого-либо явления в правовой сфере, дается ему оценка, причем ее характер и основания могут существенно отличаться, что значительно расширяет сферу применения должностных усмотрений. В плане проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов довольно часто встает вопрос о целесообразности, эффективности, разумности и обоснованности использования указанных категорий, имеющих во многих случаях двойственный характер, содержащих не всегда социально апробированные и социально закреплённые оценки.

<1> СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1241.

В законодательстве также не совсем четко обозначаются критерии проводимой оценки, что порождает возникновение различных подходов к регулированию одних и тех же групп социальных связей. На уровне правоприменения, в результате того, что законодатель, как правило, никак не интерпретирует оценочные понятия, соответствующие субъекты получают реальную возможность по собственному усмотрению осуществлять индивидуальное регулирование общественных отношений, довольно свободно трактовать многие определяющие факторы. Важно учитывать и тот момент, что структура оценочного понятия не определена, поэтому в нее могут включаться дополнительные элементы, признаки в процессе правоприменения, в том числе и коррупционного характера. Содержание оценочного понятия во многом зависит от конкретной ситуации, от уровня правосознания субъекта, применяющего соответствующую норму права, а его убеждения, доводы, моральные установки и аргументы, жизненные цели и ориентиры выступают в качестве оснований осуществляемой оценки, что придает праворегулирующему процессу известную степень субъективизма.

Примеров использования оценочных понятий в действующем законодательстве существует множество. Так, ст. 20.2 Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" содержит довольно неоднозначное положение, согласно которому арбитражным судом в качестве временных управляющих, административных управляющих, внешних управляющих или конкурсных управляющих не могут быть утверждены в деле о банкротстве арбитражные управляющие, которые являются заинтересованными лицами по отношению к должнику, кредиторам <1>. Оценочный характер носят и такие понятия, как "наиболее вероятная цена объекта оценки" (ст. 3 Федерального закона от 29.07.1998 N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" <2>); "пожарный риск" (ст. 144 Федерального закона от 22.07.2008 N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" <3>); "рациональное использование природных ресурсов" и "экологическая безопасность" (ст. 34 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране

окружающей среды" <4>) и т.п.

<1> СЗ РФ. 2002. N 43. Ст. 4190; 2007. N 49. Ст. 6078; Российская газета. 2009. 5 мая.

<2> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3813; 2007. N 7. Ст. 834; Российская газета. 2009. 13 мая.

<3> СЗ РФ. 2008. N 30 (ч. 1). Ст. 3579.

<4> Там же. 2002. N 2. Ст. 133; Парламентская газета. 2009. 17 марта.

В плане противодействия коррупции особое значение приобретает и проблема использования в праворегулирующем процессе дозволений, предоставляющих широкие возможности субъектам действовать по собственному усмотрению. С помощью данного юридического инструмента возможно сконструировать такую модель, которая позволит в первую очередь удовлетворять интересы конкретных субъектов, необоснованно создавать привилегированные условия, например, определенным корпорациям, влиятельным группам, лоббистским объединениям, что нарушает упорядоченность протекания социальных процессов, баланс интересов. Подобные юридические средства в праворегулирующем процессе необходимо использовать весьма осторожно. С одной стороны, чтобы не спровоцировать с их помощью формирование коррупционных отношений, важно довольно рационально относиться к их закреплению в действующем законодательстве, с другой - ограничение дозволений может привести к неоправданной жесткости в правовой регламентации отдельных сторон общественной жизни, поэтому следует сказать, что нормативные акты "диспозитивной" сферы относятся к группе "особого риска".

Нечеткость и противоречивость дефиниций, особенно в отраслях процессуального права, приводят к возникновению так называемых латентных процедур коррупционной направленности, практика применения которых существенно меняется в зависимости от конкретной жизненной ситуации и созданной модели рентоориентированного поведения должностного лица. Эти латентные процедуры представлены как на уровне верхушечной (государственные заказы, приватизация), так и низовой коррупции (регистрация).

Чрезмерная размытость, нечеткость, неопределенность формулировок, используемых в законодательстве, отсутствие необходимых интерпретационных актов, разъясняющих спорные положения, способствуют возникновению целой группы актов, провоцирующих развитие коррупционных отношений, позволяющих создавать наиболее результативные рентоориентированные схемы поведения субъектов, что особенно характерно для предпринимательской, финансово-кредитной, инвестиционной сфер. Указанные факторы могут быть причиной деформации и порядка прохождения государственной службы, а именно: вознаграждения за получение выгодных контрактов; служебного мошенничества; нарушения процедур в интересах взяткодателя, оказания ему нормотворческой поддержки; установления платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника; использования общественных ресурсов в личных или корпоративных интересах и т.д.

В заключение хотелось бы отметить, что проблема проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов относится к числу наиболее актуальных, ей посвящены многие исследования как в рамках общей теории государства и права, так и на отраслевом уровне. Несмотря на это остается еще масса нерешенных вопросов, касающихся формально-

логических, лингвистических аспектов юридической техники, формирования согласованного между собой понятийного аппарата, создания методологических основ изучения юридических и иных дефиниций.

ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В СИСТЕМЕ МЕР ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

А.Ф. ВОЛЫНСКИЙ, В.А. ПРОРВИЧ

Волынский А.Ф., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминалистики Академии экономической безопасности МВД России.

Прорвич В.А., доктор юридических наук, доктор технических наук, профессор, профессор кафедры налоговых расследований и судебно-экономических экспертиз Академии экономической безопасности МВД России.

1. Для начала уместно, полагаем, напомнить о ставшем крылатым выражении К. Маркса: "Мудрый законодатель предупреждает преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него". Коррупция и все, что с нею связано, относятся к той категории социальных явлений, истоки которых кроются в политических решениях, в умах законодателей и в результатах их деятельности. Это касается, прежде всего, уголовно-правовой политики, реальное отсутствие которой в четко определенных социально ориентированных принципах - это тоже политика, во всяком случае для криминализованной части общества.

С этих позиций, по нашему мнению, следует воспринимать нередко декларируемые, в том числе высокопоставленными государственными деятелями, установки: с преступностью не надо бороться, ее следует всего лишь контролировать; преступления в сфере экономики и финансов вовсе и не преступления, а "невинные шалости" деятелей вновь формируемых рыночных отношений и т.п. Под стать подобным установкам и "терминологические упражнения" в современном законодательстве. В соответствии с некоторыми нашими законами оказывается, что сегодня действуют террористы, бандиты, убийцы и казнокрады, а правоохранительные органы и все законопослушное общество лишь противодействует им; бюджетные деньги не расхищаются, не разворовываются казнокрадами, а опять же "исчезают" на "нецелевые расходы".

Между тем язык закона призван выражать не только его суть, содержание, но и дух. Каждое его слово, каждый его термин несут в себе определенный энергетический и мобилизирующий запал. Это легко понять, представив в сравнении реакцию человека в определенной ситуации на клич "Ура!" и на вопль "Караул!". Несколько утрируя ситуацию,

позволим себе заметить, что сегодня в борьбе с преступностью, а в частности с коррупцией, нас всех ориентируют на действия в духе "Караул!".

2. Положение усугубляется судебной практикой - это к вопросу о механизме реализации принятых законов. Об этом более чем убедительно свидетельствует официальная статистика, особенно по борьбе с преступностью в сфере экономики. Из общей массы ежегодно регистрируемых преступлений в сфере экономики, т.е. возбуждаемых уголовных дел, в суды направляется четверть, а реально к уголовной ответственности привлекается лишь одно из десяти лиц, проходящих по этим делам. Не менее красноречиво говорят об этом и конкретные факты: предприниматель Ананьев (Калужская область) более двух лет выпускал фальсифицированную настойку боярышника, ежемесячно сбывал через аптеки около 2,5 млн. флаконов, "заработал" таким путем 67 млн. руб., приговор суда по ч. 2 ст. 171 УК РФ - штраф 150 тыс. руб.; банкир-теневики Балаклеевский (г. Новосибирск) обналичил за четыре года более 13 млрд. руб., "заработал" 32 млн. руб., приговор суда - 3,5 года условно и штраф 100 тыс. руб.; некто Мухамедшина (г. Казань) организовала изготовление и сбыт контрафактных дисков, у нее было изъято около 611 тыс. дисков и более 1700 матриц для их производства (сколько всего она их выпустила и сбывала осталось загадкой), однако суд не считал возможным даже оштрафовать ее, мотивируя это "бедственным положением" гражданки.

Перечень таких примеров можно продолжать очень долго. Они и определяют всю систему нашего уголовного судопроизводства в борьбе с преступностью, особенно в сфере экономики, кстати деморализуя и развращая тех, кто действительно хотел бы бороться с преступностью, раскрывать и расследовать преступления. Именно экономическая преступность, интегрируя в себе все иные виды преступлений, в том числе связанные с терроризмом, сепаратизмом, определяет общий уровень преступности и степень криминализации всего нашего общества.

Изложенное дает основание для вывода о необходимости определить такие уголовно-правовые меры и механизм их реализации, которые были бы адекватны тяжести и общественной опасности преступлений и делали бы невыгодным преступный "бизнес". Имеется в виду не только конфискация как вид наказания, но и соответствующие штрафные санкции,кратно превышающие причиненный обществу и государству установленный следствием и судом ущерб.

Здесь уместно напомнить о законе "рационального выбора" как основополагающем законе экономического развития и экономики преступности (криминометрии), сущность которого заключается в объективном стремлении человека принимать в любой ситуации экономически выгодное для него решение - получить наибольшие блага при наименьших затратах <1>.

<1> Sociology for a New century / York Broadshow, Joseph F. Healey, Rebecca Smith. American Sociology Fund, 2001.

3. Системный характер проблем преступности, и в частности коррупции, не дает оснований для оптимизма в части их успешного преодоления без разработки и реализации адекватной системы мер, направленных на их решение, без четко определенной, ясно и понятно для всех граждан страны представленной уголовно-правовой политики. В ее основе должен быть признанный властью как основополагающий тезис, под стать рыночным отношениям, "совершать преступления не выгодно". Свое место в такой политике может найти и антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов, а упомянутый выше тезис должен стать ее конкретным ориентиром, ее основной целью.

Коль скоро коррупционная составляющая законов (нормативно-правовых актов) формируется в процессе законотворчества, а реализуется при их использовании, очень важно, чтобы такая "экспертиза" была не ситуативной, не по случаю злоупотребления несовершенством отдельных предписаний, а длящейся, работающей на опережение, на предупреждение возможных правонарушений.

При разработке законопроектов задачей этой экспертизы должны быть анализ и оценка данных, характеризующих, во-первых, предмет правового регулирования, его состояние, тенденции развития, а во-вторых, имеющихся и требуемых для решения соответствующих проблем материальных и финансовых средств. Очень важно также просчитать и спрогнозировать ожидаемые результаты от применения разрабатываемого нормативно-правового акта.

В рамках такого подхода применительно к уже принятому закону могут быть поставлены и решены более частные вопросы, например, на каких этапах проявилась его коррупционная составляющая и в чем она выражается. При этом объектом экспертного анализа могут стать вопросы, касающиеся:

- а) состава разработчиков законопроекта и их связей с лицами, лоббирующими интересы криминально ориентированного бизнеса;
- б) фактов, свидетельствующих об игнорировании замечаний и предложений в отзывах на законопроект, результатов его коллективной проработки;
- в) процедуры широкого обсуждения законопроекта с использованием средств массовой информации и реализации его результатов;
- г) процесса ведомственного согласования законопроекта, меры ответственности и компетентности чиновников, принимавших в этом участие.

Очевидно, что при этом должны быть задействованы не просто "умные головы", а коллективы опытных, социально ориентированных ученых, иначе говоря - их коллективный разум.

4. Следует учитывать, что антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов предполагает анализ особенностей, отраженных в тексте не только конкретного документа, но и в их совокупности. Попытки выявить элементы коррупционных проявлений в отдельно взятом правовом акте, как правило, будут безуспешны. Особое значение при этом приобретает методика экспертного исследования, в частности использования в ней возможностей математического анализа и моделирования.

С математической точки зрения такие "обратные" задачи из-за наличия различного рода неопределенностей на каждом из этапов разработки, согласования и принятия окончательного текста нормативного правового акта являются некорректными. Строгий анализ показывает, что такие задачи имеют бесконечное множество решений. Поэтому вместо правильного результата в большинстве случаев применение традиционных методов может лишь привести к напрасным затратам материальных и временных ресурсов. Возникает также опасность принятия одного из ошибочных решений в качестве истинного.

Вместе с тем уже более 30 лет назад академиком А.Н. Тихоновым, разработавшим ряд способов решения аналогичных (некорректных) задач, было обращено внимание на важнейшую роль математического моделирования. Современные возможности вычислительной техники

позволяют провести прямое моделирование вариантов любой сложности фактически в режиме реального времени. Точнее, учитывая сроки подготовки, согласования и принятия нормативного правового акта - с тысячекратным опережением.

Однако применение различных способов прямого моделирования накладывает строгие требования на полноту и достоверность "априорной" информации. Прежде всего, речь идет о получении максимально детализированной и достоверной информации об особенностях каждого шага подготовки законопроектов в соответствии с действующими регламентами. При этом важнейшее значение имеет информация о сложившейся реальной практике таких работ, включая сведения о субъективных и объективных проявлениях. То же самое относится и к детализации процедур межведомственного согласования данных документов.

Представляется целесообразным при проведении соответствующего анализа выделить важнейшие отраслевые особенности российской экономики в плане специфики и масштабов коррупционных проявлений. Особое внимание следовало бы уделить финансовой системе, специфике правового регулирования деятельности кредитных организаций. Необходимо учитывать и специфику государственно-частного партнерства на уровне его правового регулирования и правоприменительной практики.

5. Естественно, возникает вопрос об организационном и научно-методическом обеспечении антикоррупционной экспертизы правотворческой и правоприменительной деятельности. Полагаем, что основную ответственность в этом отношении могла бы взять на себя Общественная палата (об этом мы писали еще в 2006 г. при решении вопроса о ее создании) как орган, призванный защищать социально значимые интересы всего общества и обладающий правом законодательной инициативы.

Разумеется, что сама Общественная палата своими силами физически будет не в состоянии выполнить тот объем по существу научно-исследовательских работ, которые определяют (исходя из вышеизложенного) содержание таких экспертиз. Основу экспертной группы должны составлять ученые и иные специалисты по предмету правового регулирования, а также смежным отраслям знания. Общественная палата (ее представители), резервируя за собой право непредвзятой, объективной (в совокупности с иными фактическими данными) оценки заключения экспертов, не должна непосредственно участвовать в соответствующем исследовании. Ее роль заключается в назначении экспертизы, в определении предмета и объекта исследования, в формировании группы экспертов (с использованием специально созданного реестра ученых и иных специалистов) и в их обеспечении "материалами для исследования", надлежащими условиями работы.

Особо следует отметить роль в этом процессе наук уголовно-правового цикла, которая в годы реформ свелась в основном к комментарию того, что предлагается зачастую уже в виде принятых законов, разработанных "умными головами", к сожалению, не лишенными не только субъективизма, но и определенной заинтересованности. Именно поэтому в рамках рассматриваемого вида экспертизы особое внимание следует уделять изучению личности авторов законопроектов, других результатов их деятельности в данной сфере.

О КОРРУПЦИОННОСТИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА

Б.Я. ГАВРИЛОВ

Гаврилов Б.Я., доктор юридических наук, зав. кафедрой управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, заслуженный юрист РФ, профессор, действительный член Петровской академии наук и искусств.

В правовом государстве независимо от формы государственного устройства, социальных, экономических и других условий одной из важнейших публичных функций является осуществление правосудия, которое характеризуют в первую очередь принимаемые судом решения, в том числе в части назначения уголовных наказаний. И когда в этой сфере деятельности государства присутствует коррупционная составляющая, что, по сути, подтвердил в одном из своих выступлений Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин и что отмечено в рекомендациях Группы государств против коррупции (ГРЕКО) при оценке системы противодействия коррупции в Российской Федерации, это крайне негативно влияет на соблюдение правопорядка и законности в Российской Федерации.

Конечно, среди антикоррупционных мер можно и нужно называть уровень заработной платы и иных социальных гарантий судей. Одновременно необходимо усиливать административный фактор в контроле за судебским сообществом, а также меры уголовной репрессии за взяточничество. При этом наряду с указанными факторами в противодействии коррупционным явлениям должно измениться правосознание не только российских судей, но и в целом гражданского общества.

Определенная роль в этом процессе отводится научной деятельности. Однако среди публикаций ученых и практических работников по проблемам противодействия коррупции сегодня больше дается описание криминогенной ситуации, критикуется либерализм судей или раздаются призывы к усилению уголовно-правовых санкций за преступления коррупционной направленности. В то же время крайне недостаточно материалов, в основу которых была бы положена оценка действующего уголовного законодательства на его антикоррупционность.

При этом именно правовые изъяны в этой сфере деятельности крайне негативно влияют, не в последнюю очередь, на соблюдение правопорядка, законности, справедливости и других правовых и нравственных устоев российского общества.

В одной небольшой по объему статье трудно претендовать на полноту такого анализа. Задачу мы видим в том, чтобы, во-первых, показать влияние на антикоррупционный процесс законодательства уголовно-правового комплекса, а во-вторых, предложить меры по минимизации коррупционной составляющей отдельных положений уголовного закона.

Анализ на наличие коррупционной составляющей в ряде конкретных норм [УК РФ](#) представляется наиболее целесообразным:

1) с точки зрения применения судами уголовно-правовых санкций за отдельные виды общеуголовных преступлений (незаконный оборот оружия, квалифицированные виды грабежей и разбойных нападений) и за уголовно наказуемые деяния экономической направленности (взяточничество и хищение при квалифицирующих обстоятельствах);

2) с позиции применения положений Общей части УК РФ при применении судами условного осуждения ([ст. 73 УК РФ](#)) и назначении наказания ниже низшего предела ([ст. 64 УК РФ](#)).

Так, согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации <1>, судами в 2005 - 2008 гг. ежегодно к условной мере наказания при вынесении обвинительных приговоров за преступления, связанные с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершенные группой лиц по предварительному сговору, осуждались соответственно 55,9%, 55,3%, 57,4% и 48,4% подсудимых. При этом санкция ч. 2 ст. 222 УК РФ предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок от двух до шести лет.

<1> **Форма 10.3** "Меры наказания по наиболее тяжкому преступлению (без учета сложения)".

Материалы изученных нами уголовных дел свидетельствуют, что при вынесении приговоров за данный вид преступного деяния судами не всегда учитывается количество изымаемого оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, их поражающие свойства, степень общественной опасности и, соответственно, тяжесть совершенного деяния. Так, подсудимые Вагабов и Арсакаев (Следственная часть при Главном управлении МВД России по Южному федеральному округу) за приобретение и последующий сбыт 53 кг тротила, применение которых могло унести жизни сотен людей, осуждены каждый к трем годам лишения свободы условно с испытательным сроком два года. Очевидно, что назначенное наказание вряд ли соразмерно тяжести совершенного деяния. И, соответственно, возникает вопрос о справедливости данного приговора.

Формированию такой, нередко негативной, практики назначения наказания способствовали два основных обстоятельства.

Первое - это исключение Федеральным законом от 08.12.2003 N 162-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации" <1> из санкций абсолютного большинства преступлений средней тяжести и части тяжких преступлений нижних пределов наказания в виде лишения свободы. Данное решение законодателя привело к разрыву в 20 - 60 раз между верхним и нижним пределами размеров уголовного наказания в виде лишения свободы за совершение одних и тех же или схожих по тяжести видов преступлений.

<1> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4848.

Например, за совершение таких преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях, как злоупотребление полномочиями (ч. 2 ст. 201 УК РФ) и коммерческий подкуп (ч. 3 ст. 204 УК РФ), суд может назначить наказание в виде лишения свободы на срок от двух месяцев, соответственно, до семи или десяти лет, что означает разрыв между нижним и верхним пределами наказания в 42 и 60 раз.

Такие различия в размерах уголовно-правовых санкций приводят к явным несоразмерностям в размерах назначенных судами наказаний и нарушают уголовно-правовой принцип справедливости. Но самое негативное состоит в том, что данное явление заведомо

несет в себе **коррупционную составляющую**. Одновременно здесь же содержится ответ тем, кто ратует за усиление уголовно-правовых санкций, не удосужившись проанализировать действующие нормы уголовного закона.

Второе обстоятельство заключается в том, что весьма широкие возможности для коррупционности, а по сути, неограниченно для судейского усмотрения при назначении уголовного наказания представляют такие положения действующего уголовного закона, как **ст. 73 УК РФ, предусматривающая условное осуждение, ист. 64 УК РФ, допускающая возможность назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено санкцией соответствующей статьи Особенной части Уголовного кодекса.**

Кроме того, когда суд при вынесении подсудимому обвинительного приговора за преступления небольшой и средней тяжести постановляет считать назначенное наказание условным (примерно в отношении 55% осужденных) или назначает более мягкий вид наказания, чем предусмотрено санкцией уголовно-правовой нормы, то это адекватно воспринимается и правоприменителем, и потерпевшим, а также гражданами и обществом в целом.

Однако статистические данные Судебного департамента свидетельствуют о весьма широкой практике назначения наказания в виде условного осуждения к лишению свободы за тяжкие и даже особо тяжкие преступления общеуголовной направленности. Так, в 2004 - 2008 гг. за разбойные нападения на граждан и организации (ст. 162 УК РФ) ежегодно от 16 до 17% подсудимых осуждались к лишению свободы с применением ст. 73 УК РФ (условно) и еще в отношении 20 - 23% наказание назначалось с применением ст. 64 УК РФ (ниже низшего предела), несмотря на санкцию даже по ч. 1 ст. 162 УК РФ до восьми лет лишения свободы.

Сведения о числе осужденных за разбой (ст. 162 УК РФ)

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2001
Всего осуждено лиц	21387	25627	27795	27867	24813	24356	30068
Из них к лишению свободы	17560	17427	19257	19773	17468	19504	25006
То же в %	82,1	68,0	77,7	71,4	70,4	80,1	83,2
Осуждено с применением ст. 73 УК РФ (условно)	3776	3575	3782	3869	3460	2930	3286
То же в %	17,7	13,9	13,6	13,9	13,9	12,0	10,9
Осуждено с применением ст. 64 УК РФ	1599	4114	4507	4841	4937	6614	7693
То же в %	7,5	19,6	19,6	20,4	23,0	29,4	26,9

Всего с применением ст. 64, 73 УК РФ	25,1	36,6	36,0	36,8	39,2	42,5	38,4
--------------------------------------	------	------	------	------	------	------	------

Сведения о числе осужденных за разбой (ч. 2 - 4 ст. 162

УК РФ) (при санкциях от 5 до 15 лет лишения свободы,

2001, 2003 гг. - ч. 2 и 3 ст. 162 УК РФ)

		2008	2007	2006	2005	2004	2003	2001
Всего осуждено к лишению свободы	Всего осуждено лиц	17372	21016	23053	23689	21443	22466	28589
	от 10 до 15 лет	202	250	265	345	324	1051	1549
	То же в %	1,4	1,4	1,4	1,7	1,9	5,4	6,2
	от 8 до 10 лет	1065	1259	1514	1534	1672	4015	5598
	То же в %	7,2	7,2	7,9	7,8	9,6	20,6	22,4
	от 5 до 8 лет	6390	7580	8352	8675	7406	8665	11143
	То же в %	43,3	43,5	43,4	43,9	42,4	44,4	44,6

Позиция судей о назначении в ряде случаев столь мягкого вида наказания за данные преступления в связи с тем, что необходимо учитывать (ввиду значительных уголовно-правовых санкций за их совершение) роль и степень ответственности каждого соучастника преступления и его возможное сотрудничество со следствием, имеет право на существование. Однако оцениваться эти факторы должны не по усмотрению судьи, а на основании соответствующего федерального закона, регламентирующего порядок заключения с подозреваемым, обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, который в настоящее время принят и вступил в действие (Федеральный закон от 29.06.2009 N 141-ФЗ).

Негативная ситуация, на наш взгляд, сложилась при назначении судами уголовного наказания за экономические преступления. Так, согласно статистическим данным Судебного департамента, в 2006 г. положения статьи 73 УК РФ об условном осуждении применены судами в отношении 5844 лиц, преданных суду по ч. 3 и 4 ст. 160 УК РФ, что составляет 82% от числа осужденных, в 2007 г. - в отношении 5296 лиц, или 81,2%, и в 2008 г. - в отношении 3025 лиц, или 71,7% осужденных.

Сведения о числе осужденных лиц по ст. 160 УК РФ - хищение

(ч. 3 и 4 ст. 160 УК РФ, 2001, 2003 гг. - ч. 3 ст. 160)

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2001
Осуждено (всего)	4220	6519	7129	7157	5317	695	1243
Из них к лишению свободы	581	552	601	751	333	152	270
То же в %	13,8	8,5	8,4	10,5	6,3	21,9	21,7
Осуждено с применением ст. 64 УК РФ	76	76	42	34	37	65	108
То же в %	1,8	1,2	0,6	0,5	0,7	9,4	8,7
Осуждено с применением ст. 73 УК РФ	3025	5296	5844	5929	4528	451	847
То же в %	71,7	81,2	82,0	82,8	85,2	64,9	68,1

Мошенничество (ч. 3 и 4 ст. 159 УК РФ, 2001,

2003 гг. - ч. 3 ст. 159 УК РФ)

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2001
Осуждено (всего)	6369	5803	4917	3761	2590	2029	2964
Из них к лишению свободы	2577	2129	1760	1184	863	1035	1579
То же в %	40,5	36,7	35,8	31,5	33,3	51,0	53,3
Осуждено с применением ст. 64 УК РФ	151	174	153	88	90	278	404
То же в %	2,4	3,0	3,1	2,3	3,5	13,7	13,6
Осуждено с применением ст. 73 УК РФ	3290	3323	2887	2356	1645	954	1136
То же в %	51,7	57,3	58,7	62,6	63,5	47,0	38,3

Из приведенных выше статистических данных усматривается и то обстоятельство, что при назначении уголовного наказания за мошенничество, санкция которого такая же, как и по ст. 160 УК РФ, условное осуждение к лишению свободы применяется примерно к 60% осужденных или значительно реже, чем за хищения по ст. 160 УК РФ, что позволяет усомниться в соблюдении принципа справедливости и равенства граждан перед законом.

Еще более негативная ситуация с назначением наказания за взяточничество. Так, за получение взятки при квалифицирующих обстоятельствах (ч. 2 - 4 ст. 290 УК) судами в 2004 - 2008 гг. к лишению свободы условно ежегодно приговаривались от 68,4% до 81,9% от числа осужденных и еще почти к каждому десятому (8,0% в 2006 г., 9,4% в 2007 г. и 4,3% - в 2008 г.) применена ст. 64 УК РФ. По нашему мнению, здесь налицо нарушение принципа равенства граждан перед законом.

Получение взятки (ч. 2 - 4 ст. 290 УК РФ, 2001,

2003 гг. - ч. 2 и 3 ст. 290 УК РФ)

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2001
Осуждено (всего)	1107	1050	983	863	747	607	1029
Из них к лишению свободы	340	223	197	175	131	125	231
То же в %	30,7	21,2	20,0	20,3	17,5	20,6	22,4
Осуждено с применением ст. 64 УК РФ	48	99	79	67	64	72	106
То же в %	4,3		8,0	7,8	8,6	11,9	10,3
Осуждено с применением ст. 73 УК РФ	757	817	776	683	612	477	646
То же в %	68,4	77,8	78,9	79,1	81,9	78,6	62,8

Вряд ли соответствует государственным мерам по борьбе с коррупцией сложившаяся в 2005 - 2008 гг. следственно-судебная практика привлечения к уголовной ответственности взяткодателей и взяткополучателей. Несмотря на то что содеянное последней категорией преступивших закон лиц представляет значительно большую опасность для общества, чем противоправные деяния взяткодателей, число осужденных в 2008 г. по ст. 291 УК РФ в 2,3 раза превышает число осужденных за получение взятки (ст. 290 УК РФ), хотя в 2001 г. соотношение указанной категории лиц было примерно одинаковым.

Получение и дача взятки (ст. 290, 291 УК РФ)

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2001
Всего осуждено по ч. 1 - 4 ст. 290 УК РФ	1604	1595	1472	1370	1189	958	1029

В том числе к лишению свободы	433	309	253	229	169	146	231
То же в %	27,0	19,4	17,2	16,7	14,2	15,2	22,4
Всего осуждено по ч. 1 и 2 ст. 291 УК РФ	3769	3272	2757	2225	1678	1274	1055
В том числе к лишению свободы	431	279	219	174	107	59	51
То же в %	11,4	8,5	7,9	7,8	6,4	4,6	4,8

Значительно расширил возможности проявления коррупционности в правоприменительной деятельности и непосредственно законодатель в виде предоставления суду права назначения условного наказания в виде лишения свободы на срок до 8 лет за тяжкие и особо тяжкие преступления (ч. 1 ст. 73 УК РФ).

Значительно разнятся по назначаемым мерам наказания приговоры судов, выносимые в различных субъектах Российской Федерации. Например, Кемеровским областным судом двое из шести членов преступной группы, совершивших 11 вооруженных нападений, 27.07.2003 были осуждены по ст. 209 УК РФ ("Бандитизм") к 4 годам и 6 мес. лишения свободы условно при санкции ч. 1 и 2 данной статьи до 15 лет лишения свободы. В практически аналогичном случае четверо членов банды, совершивших семь преступлений, в том числе четыре вооруженных нападения, Самарским областным судом по приговору от 17 января 2003 г. осуждены к 18 годам лишения свободы каждый.

Весьма широкое распространение коррупционная составляющая получила, по нашему мнению, при назначении судами наказания по совокупности преступлений.

Например, приговором Владимирского областного суда от 2 июля 2005 г. осуждены ряд лиц, в том числе А.М. Киселев: по ч. 1 ст. 222 УК - к одному году лишения свободы, ч. 2 ст. 162 УК - к 5 годам лишения свободы, ч. 1 ст. 209 УК РФ - к 10 годам лишения свободы, п. "а" ч. 4 ст. 162 УК РФ - к 8,5 годам лишения свободы, ч. 1 ст. 30, п. "а" ч. 4 ст. 162 УК РФ - к 7,5 годам лишения свободы, п. "а" ч. 4 ст. 162 УК РФ - к 9 годам лишения свободы, а окончательная мера наказания определена 11 лет лишения свободы, хотя по совокупности преступлений максимальное наказание могло быть назначено до 22,5 лет лишения свободы (действующий сегодня уголовный закон - ч. 4 ст. 56 УК <1> - допускает назначение судом наказания при совокупности указанных выше преступлений до 25 лет лишения свободы).

<1> См.: Федеральный закон от 08.12.2003 N 162-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4848.

Приведенные примеры весьма наглядно свидетельствует о весьма широкой коррупционной составляющей уголовного закона при назначении наказания по совокупности преступлений. Подобная практика назначения судами наказания, не соответствующего тяжести совершенного преступления и его общественно опасным последствиям, подрывает авторитет и доверие граждан к государственной власти, а также

ведет к снижению эффективности борьбы с преступностью.

Все это позволяет сделать вывод о том, что границы уголовно-правовых санкций, в пределах которых судом может быть назначено наказание, должны быть обозримыми.

В этом вопросе весьма полезным и заслуживающим внимания является опыт других стран, в том числе США, в которых с 1 ноября 1987 г. в качестве элементов формализации при назначении наказаний используется специальная шкала наказаний, содержащая абсолютно-определенные санкции (например, от 132 до 146 месяцев лишения свободы). Указанный правовой инструмент позволил достичь, по нашему мнению, оптимального баланса в соблюдении публичных интересов в области реализации государством уголовно-правовой политики.

В связи с этим в уголовном законодательстве Российской Федерации необходима детализация обстоятельств, которые суды должны учитывать при назначении наказания в пределах санкции соответствующей уголовно-правовой нормы. Такими конкретными обстоятельствами, учитываемыми при назначении наказаний, должны стать:

- во-первых, не совокупность квалифицирующих признаков преступления, которые (от 2 до 7) сформулированы в диспозициях конкретных статей **Особенной части** Уголовного кодекса, а учет каждого из них в качестве самостоятельного и соответственно влияющего на назначенное наказание, поскольку в тех же США при назначении наказания каждое такое обстоятельство учитывается самостоятельно с применением, по сути, нашего правила совокупности сложения по ним наказаний, а каждый из признаков должен учитываться самостоятельно и влиять на назначенное наказание;

- во-вторых, предлагается установить в **УК РФ** достаточно жесткие при назначении наказания правила учета отдельных повторяющихся и наиболее распространенных признаков совершения преступлений (таких, как насильственный или групповой характер уголовно наказуемого деяния, вооруженность, размер причиненного ущерба (вреда) и других, если они не являются квалифицирующими признаками конкретного преступления), указав степень влияния каждого признака на размер наказания;

- в-третьих, при назначении наказания должно существовать правило обязательного, а не формального, примеры чего приведены выше, сложения наказаний по совокупности совершенных преступлений, что является абсолютным правилом в условиях действия "шкалы наказаний";

- в-четвертых, чрезвычайно важно при этом установить корректное соотношение между различными факторами, влияющими на тяжесть противоправного деяния и его общественную опасность, так как зачастую они зависят от конкретных обстоятельств совершения преступления;

- в-пятых, одновременно при назначении наказания в обязательном порядке должны быть учтены смягчающие и отягчающие вину подсудимого обстоятельства.

Законодателю следует также установить, что при назначении наказания суд не вправе выходить за установленные такими правилами пределы наказания. В противном случае судебное решение будет подлежать безусловной отмене. Одновременно суду следует предоставить возможность отойти от установленного законом наказания и мотивированным решением назначить более мягкое или более суровое наказание, хотя и в пределах санкции уголовно-правовой нормы. При этом необходимо исходить из того, что наказание назначается за

конкретные действия, совершенные определенным лицом, и полностью учесть их может только суд.

ОБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Р.Р. ГАЗИМЗЯНОВ

Газимзянов Р.Р., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник филиала ВНИИ МВД России по Республике Татарстан, полковник милиции.

Важнейший элемент производства любого вида экспертиз - это ее объект, не является исключением из этого правила и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Объектами антикоррупционной экспертизы в соответствии со смыслом действующего российского федерального и регионального антикоррупционного законодательства являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, подготовленные органами государственной власти, учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности, их должностными лицами и органами местного самоуправления.

В соответствии с [Постановлением](#) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.1996 N 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации" и другими правовыми актами нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение <1>.

<1> Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: [Приказ](#) Министерства юстиции Российской Федерации от 04.05.2007 N 88 // Российская газета. 2007. 24 мая.

Антикоррупционную экспертизу действующих федеральных конституционных законов и федеральных законов обязана проводить специальная Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции <1>. Однако на момент подготовки настоящей статьи ни одного экспертного заключения о выявленных коррупциогенных нормах в действующем российском

федеральном законодательстве не обнародовано.

<1> О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции: [Постановление](#) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.05.2008 N 496-5 ГД // СЗ РФ. 2008. N 21. Ст. 2407.

В соответствии с Федеральным [законом](#) от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" в качестве объекта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов могут выступать исключительно федеральные, региональные и муниципальные подзаконные нормативные правовые акты, а также региональное законодательство.

Необходимо отметить, что действующие подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые в России, именуется по-разному. В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации - это постановления, носящие нормативно-правовой характер, например нормативные правовые акты, регулирующие особенности ее законотворческой деятельности.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации издает постановления и инструкции нормативно-правового характера, регулирующие его законотворческую деятельность и иные вопросы.

Президент Российской Федерации в соответствии со [ст. 90](#) Конституции России издает нормативные правовые акты в форме указов.

Правительство Российской Федерации в соответствии с [ч. 1 ст. 115](#) Конституции России издает нормативно-правовые постановления.

Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации в пределах своей компетенции издают нормативно-правовые постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения.

В число подлежащих антикоррупционной экспертизе входят и нормативные правовые акты, издаваемые Центральным банком России, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Счетной палатой России, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации в пределах их компетенции.

Центральный банк РФ в пределах своей компетенции издает приказы, указания, положения, инструкции нормативно-правового характера.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации издает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты - инструкции, распоряжения Председателя и др.

Счетная палата Российской Федерации регулирует в пределах своей компетенции правовые отношения, используя один вид нормативных правовых актов - приказ.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования для правового регулирования правоотношений издает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты - приказы.

Пенсионный фонд Российской Федерации издает нормативно-правовые постановления и распоряжения.

Фонд социального страхования Российской Федерации издает нормативные правовые акты в виде приказов, распоряжений и инструкций.

При этом нормативные правовые акты Фонда социального страхования Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования подлежат обязательной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Под проектом нормативного правового акта следует понимать первоначальный вариант нормативного правового акта, официально и в установленном порядке внесенного компетентным на то субъектом правотворчества в целях его предварительного обсуждения, уточнения, проведения экспертной оценки либо изменения до принятия по нему окончательного решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или их должностными лицами.

Проекты нормативных правовых актов должны соответствовать правилам их подготовки, утвержденным компетентными на то органами и/или должностными лицами. На федеральном уровне такие правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством Российской Федерации, самими министерствами, ведомствами и федеральными службами. На уровне субъектов Российской Федерации - региональными законами либо иными нормативными правовыми актами. На уровне муниципальных образований - решениями компетентных на то органов или должностных лиц.

Отечественные законодатели федерального и регионального уровня прямо указали, какие проекты нормативных правовых актов подлежат обязательной антикоррупционной экспертизе:

- проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации и проекты постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

- проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов; нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер;

- проекты уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований;

- проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Кроме указанных, по инициативе разработчиков нормативных правовых актов или по инициативе независимых экспертов антикоррупционной экспертизе могут быть подвергнуты и иные объекты.

Анализ действующего российского законодательства и подзаконных нормативных

правовых актов, регулирующих организационно-правовые аспекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, позволяет сделать вывод о том, что объектом антикоррупционной экспертизы являются практически все нормативные акты за исключением нормативного правового акта высшей юридической силы - Конституции Российской Федерации, а также международных нормативных правовых актов.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЮРИДИКО-ЛИНГВИСТИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Е.И. ГАЛЯШИНА

Галяшина Е.И., доктор юридических наук, доктор филологических наук, профессор, заместитель зав. кафедрой судебных экспертиз МГЮА им. О.Е. Кутафина.

Юридическая природа нормативного правового акта требует точности и тщательности формулировки правовых предписаний, продуманности и логичности структуры документа, не допускает неоднозначности, расплывчатости, противоречивости его норм, исключает использование неясных или неоднозначно понимаемых терминов и определений.

Как словесное выражение воли законодателя, сформулированное с учетом норм русского языка и правил юридической техники, нормативный правовой акт обладает своими стилистическими особенностями и конструкциями и подчиняется не только правилам юридической техники, но и законам языка.

Можно с уверенностью сказать, что во многом условия, порождающие коррупциогенность текста закона, создает злоупотребление законами языка, слабое владение юридическим языком, неумелое обращение с ним при конструировании нормативных предписаний.

Русский язык богат и могуч, он позволяет даже с учетом известных ограничений юридической стилистики выражать разные смыслы одним словесным выражением и, наоборот, одно и то же понятие обозначать несколькими близкими и не очень близкими синонимами. Синонимическая вариативность и многозначность языковых формул, наличие семантических лакун создают предпосылки для инотолкования, "вычитывания" из текста документа таких лексико-семантических категорий, которые используются в качестве лазеек в законе. Поэтому текст закона должен быть не только юридически грамотным, но и лингвистически выверенным <1>.

<1> Галяшина Е.И. Актуальные вопросы разработки научно-методической базы проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Материалы научной конференции. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2008.

Под коррупциогенностью правовых норм понимается их способность устанавливать такие рамки взаимоотношений, которые повышают вероятность злоупотребления властными полномочиями. Нормы права, наделяющие чиновников необоснованными дискреционными полномочиями, составляют основную массу коррупциогенных норм права.

Нормативный правовой акт должен отвечать правилам юридической техники, излагаться четким и ясным языком. Повышает риск коррупции использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, допускающих различные трактовки. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами искажает смысл положений нормативных правовых актов, что повышает вероятность произвольного применения норм. Недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

Недостатки юридической техники и лингвистические погрешности способны привести к серьезным негативным последствиям, поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться неоднозначно, что позволяет чиновнику чрезвычайно широко варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы права. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

Не случайно юридико-лингвистическая неопределенность выделена в отдельный самостоятельный коррупциогенный фактор, который подлежит обязательному анализу в ходе антикоррупционной экспертизы.

Однако данный фактор, по нашему мнению, явно недооценен. В [Методике](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96, юридико-лингвистическая неопределенность отнесена к числу коррупциогенных факторов, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. При этом юридико-лингвистическая неопределенность обозначена довольно узко - как употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

В то же время информация, закодированная в тексте закона с помощью языковых средств, неоднородна по степени легкости и осознанности ее декодирования. Часть информации выражается эксплицитно, т.е. с помощью терминов и терминологических сочетаний, специально предназначенных для ее выражения, а часть имплицитно - при помощи структурных и отсылочных компонентов текста.

Поэтому смею утверждать, что все без исключения коррупциогенные факторы, которые подлежат выявлению при проведении антикоррупционной экспертизы, так или иначе содержатся и проявляются именно в текстовой материи нормативного правового акта, в его словесном наполнении и структурно-языковой организации. **"Причинно-следственная диспозитивность трактования норм складывается из диспозитивности трактования понятий."** *(можно было бы 2-же Галяшиной Е.И. и [ссылочку](#) поставить на автора данной цитаты /Н. Брылёв/)* >. А понятия также выражаются средствами языка, функционирование которых регулируется законами языка.

Право без языка существовать не может, а потому не только юридическая техника, но и правовая лингвистика <1> выступают в качестве методологической основы конструирования

юридически грамотных и лингвистически правильных текстов. Язык законов должен подчиняться законам языка. Любой нормативный правовой акт должен строиться как с позиций общепризнанных правил юридической техники, так и четкости, ясности языка.

<1> Правовая лингвистика как самостоятельная отрасль научного знания развивается на стыке юриспруденции и лингвистики. Объектом изучения правовой лингвистики является язык, функционирующий в сфере права, предметом - закономерности соотношения права и языка.

Одной из причин коррупциогенности законов являются не только неточные с логической точки зрения суждения, но и определенная небрежность обращения с языком законодательства, терминами и определениями, недостатки нормотворческого дефинирования.

Юридическая терминология носит системно-связанный характер, что подразумевает обособленность и самостоятельность юридической терминологии в национальной правовой системе. Специфика юридического термина состоит в его связи с определенной национальной правовой системой, а восприятие термина требует точной, а не приблизительной семантизации.

Тем не менее двусмысленность может возникать не только у юридических терминов, которые употребляются в различных нормах права, но и неюридических, например технических, терминов из других, неюридических отраслей науки и практики, которые, будучи включенными в сферу юридического дискурса, могут приобретать дополнительные смыслы, сужать или расширять свое значение.

Динамика законотворческих процессов в России, сближение различных правовых систем, процессы правовой интеграции в мире и в Европе, формирование новых отраслей современной юридической науки, появление новых научных дисциплин, транснационализация юридического образования являются факторами интенсивного развития русской юридической терминологии, ежегодно пополняющейся десятками новых терминов, в том числе заимствованными из зарубежного, международного, европейского права.

Восприятие и разработка российским законодательством новых для него правовых институтов, правовых норм, развитие категориального аппарата, понятийной системы российской и зарубежной правовой науки, различных ее отраслей, научных направлений обуславливают формирование новой, оптимизированной и унифицированной русской юридической терминологии. Актуальной и перспективной представляется разработка совместными усилиями специалистов в области права и лингвистов практического словаря, отражающего результаты сравнительно-правовых исследований двух или более правовых систем и призванного способствовать решению проблем перевода юридической информации и точной семантизации юридической терминологии.

Помимо терминов в нормах права используются и слова общеупотребительные, которые могут иметь не одно, а несколько словарных значений, создавая тем самым простор для инотолкования.

Терминосистема языка законодательных актов и документов не унифицирована и не оптимизирована. Единого терминологического стандарта языка закона пока не существует. При том что унификации и оптимизации требуют не только юридические термины, приобретающие нередко разное значение в зависимости от сферы правоприменения и отрасли права, включая

термины, входящие в юридический дискурс с конвергенцией российского и международного законодательства, а также иностранные заимствования или вновь образуемые термины для обозначения новых правоотношений, которые ранее не были урегулированы нормами российского права.

В законодательных текстах нередко вводятся новые понятия-термины без их легальных определений, что приводит к противоречию, коллизии норм права, регулирующих одни и те же или сходные общественные отношения. Особенно негативно это отражается в правоприменении.

"Понятие, обладая содержательным единством, тем не менее может иметь и в реальной правоустанавливающей деятельности множество дефиниций. Выбор из этого многообразия какой-то одной дефиниции в ходе законотворчества лежит на нормодателе, и это само по себе повышает его ответственность за качество принимаемого решения. Эволюция знания в законодательных дефинициях обычно идет путем "накопления" юридически значимой информации через рост нового в них. Вот почему столь важно, чтобы в корпус законодателей приходили люди с творческой жилкой, с чувством нового, с желанием предложить новаторскую дефиницию, адекватно отражающую "стык" сущего, должного и возможного в предмете законодательной регламентации" <1>.

<1> Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21 - 23 сент.2006 г.) / Под ред. В.М. Баранова и др. Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр "Юридическая техника", 2007. С. 35.

Нормотворческая практика нуждается в языковых средствах, которые бы точно обозначали правовые понятия и грамотно выражали мысль законодателя. Этим объясняется постоянный, неугасающий интерес юристов к языку права. Какую бы цель ни ставили перед собой ученые, все они сходятся во мнении, что язык права довольно специфичен и нуждается в постоянном совершенствовании, оптимизации и унификации терминов, в разработке системы легальных определений на основе единой логической системы дефинирования.

Способность и готовность законодателя грамотно, логически последовательно излагать текст нормативно-правового акта, строго выдержанный и юридически правильный стиль их оформления - обязательное требование культуры законотворчества.

И наоборот, употребление двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки, обозначение одних и тех же явлений различными терминами может исказить смысл положений законов и даже [Конституции](#).

К числу серьезных дефектов законотворчества относится проблема пробельности дефинитивного регулирования. Определенных критериев, ориентирующих законодателя на необходимость либо ненужность использования законодательных дефиниций в том или ином нормативно-правовом акте высшей юридической силы, наука и практика пока не предложили. Все отдано на усмотрение разработчика законопроекта. Между тем отсутствие дефиниций в некоторых законах не только является формально-юридическим дефектом или законодательной

ошибкой, но и влечет серьезные отрицательные политико-юридические, морально-психологические последствия, наносит ощутимый экономический вред, может рассматриваться как фактор коррупциогенности нормативного акта.

В то же время проблеме юридико-лингвистической неопределенности текста закона явно "не повезло", она изучена еще слабо, несмотря на то, что связь языка как носителя мысли законодателя и средства выражения содержания закона с самим законом обнаружилась давно <1>.

<1> Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990.

Юридико-лингвистический анализ законодательного акта требует применения синтезированных знаний в области науки о языке и правовых наук с опорой на правовую лингвистику. Поэтому одна из причин слабой изученности языка законодательства в аспекте антикоррупционной юридико-лингвистической экспертизы состоит в том, что юристы - разработчики законопроектов не используют в полной мере возможности правовой лингвистики, а классические лингвисты, не обладая юридической компетенцией, явно недостаточно исследуют законы языка в праве, не изучают юридический язык как подсистему литературного языка, не владеют юридической техникой и стилистикой.

Некомпетентность и легкомыслие, с которыми иные эксперты берутся за антикоррупционную экспертизу законодательного акта, оборачиваются в итоге не только несовершенством системы законодательства, но и нередко приводят к негативным последствиям для общества, порождая новые условия для коррупции.

Эффективность антикоррупционной экспертизы в целом, по нашему мнению, зависит от качества проведения юридико-лингвистического исследования каждой нормы нормативного правового акта или положения его проекта. Однако в настоящий момент методические рекомендации проведения юридико-лингвистической экспертизы текста документа на коррупциогенность не разработаны. Параметры, релевантные для выявления юридико-лингвистической неопределенности элементов языковой структуры текста на всех его уровнях, не детерминированы. Методы проведения юридико-лингвистического исследования не систематизированы. Методика как система предписаний (категорических или альтернативных), регламентирующих выбор и порядок применения в определенной последовательности и в определенных (существующих или создаваемых) условиях лингвистических методов выявления коррупциогенных факторов, отсутствует. Хотя такая методика должна быть не только апробирована, но и общедоступна и воспроизводима. Компетенция экспертов и квалификационные требования к экспертам, которые способны квалифицированно провести антикоррупционную юридико-лингвистическую экспертизу, не определены. Единые методические подходы и правила анализа терминосистемы закона отсутствуют.

Нам представляется целесообразным выделить юридико-лингвистическую экспертизу в качестве самостоятельного вида антикоррупционной экспертизы. Однако антикоррупционная юридико-лингвистическая экспертиза немыслима без четкого однозначного определения базового концепта "коррупция" и выделения криминологических компонентов его семантического поля <1>.

<1> Здесь необходимо отметить, что опыт совместной разработки подобных концептов и семантических полей "наркотики", "организованная преступная группа" профессорско-преподавательским составом кафедры судебных экспертиз МГЮА имени О.Е. Кутафина и специалистов ЭКУ ФСКН России есть и практика показала высокую эффективность такого подхода.

Для достижения высокого качества содержания и формы нормативного правового акта и минимизации его коррупциогенности, по мнению автора, необходимо:

- выработать единый научно-методический подход к экспертной практике, профессиональной подготовке и специализации экспертов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с [Методикой](#), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96;

- законодательно закрепить единый организационный и научно-методический подход к проведению антикоррупционной юридико-лингвистической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

- стандартизировать требования к квалификации и уровню профессиональной подготовки субъектов антикоррупционной юридико-лингвистической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

- определить критерии выделения коррупциогенных факторов в тексте нормативного правового акта с опорой на систему лингвостилистических правил и норм современного русского литературного языка;

- разработать формализованную методику юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы; методика, по своему общепринятому определению, предназначена для универсальной формализации экспертизы, с целью массового, единообразного и эффективного ее применения; методика должна быть системной, а ее достоверность и проверяемость должны минимизировать субъективную оценку эксперта, что само по себе коррупционно не защищено;

- формализовать понятийный концепт "коррупция" и определить компоненты семантического поля "коррупциогенный фактор";

- предложить единый подход к стандартизации и унификации терминосистемы законодательных актов и законодательных дефиниций;

- оптимизировать методологию контент-анализа применительно к языку нормативного правового акта.

При этом требуется решить две взаимосвязанные проблемы: организационную и научно-методическую.

Организационная проблема видится в осуществлении постоянного мониторинга результатов проведения юридико-лингвистической экспертизы нормативных правовых актов на межведомственном уровне в рамках постоянно действующей экспертной комиссии либо на базе общественного межведомственного координационного совета по антикоррупционной экспертизе с включением в него специалистов в области юридико-лингвистической экспертизы.

Привлечение для этих целей только юристов или только лингвистов данную проблему не решает, так как ни те ни другие не обладают необходимым симбиозом специальных знаний для квалифицированного осуществления комплексной правовой и лингвистической экспертизы текста нормативного правового акта и оценки качества и эффективности проведенной антикоррупционной юридико-лингвистической экспертизы.

Научно-методическая проблема видится в разработке формализованной частной методики юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы, выявляющей по стандартизованным критериям и по регламентированной процедуре коррупционность языковых формулировок и юридических предписаний.

Методика должна позволять оценить:

- правильность использования понятий и терминов, знаков пунктуации по тексту нормативного правового акта;

- соответствие используемых по тексту нормативного правового акта понятий и терминов понятиям и терминам, используемым в иных законах, регулирующих данные правоотношения, совпадение объема этих понятий;

- обеспечено ли единство терминологии по всему тексту нормативного правового акта, не встречаются ли по тексту случаи использования одного термина или словосочетания для обозначения разных понятий или случаи необоснованного использования разных терминов или словосочетаний для обозначения одного и того же понятия;

- обеспечена ли в тексте нормативного правового акта четкость и однозначность понимания понятий и терминов, а также содержания правовых норм;

- нет ли в тексте нормативного правового акта аббревиатур и недопустимых сокращений слов; неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки или интолкование;

- обеспечены ли по тексту нормативного правового акта точность наименования органов, организаций, должностных лиц, а также правильность написания этих наименований;

- не встречаются ли в тексте нормативного правового акта случаи использования слов без учета их семантического значения, совместного использования лексически несочетаемых слов и выражений, употребления в качестве однородных членов предложения неоднородных понятий, плеоназмов и т.п.;

- обеспечивает ли языковое выражение правовой нормы однозначность толкования ее формально-логической структуры, могут ли лингвистические неточности привести к ошибочному пониманию юридического предписания правовой нормы.

Регламентированная процедура юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы текста нормативного правового акта или его проекта должна, по нашему мнению, включать следующие обязательные содержательные компоненты:

- анализ текста с учетом специфики актуализации лексико-семантического и семантико-синтаксического, юридико-стилистического, формально-логического, пунктуационного уровней;

определение единицы кодирования концепта "коррупция" и способов ее представления в эксплицитном или имплицитном виде;

осуществление ассоциативного анализа с опорой на концептуальную переменную "коррупция";

проведение семантико-синтаксического анализа "дерева зависимостей" семы "коррупциогенный фактор" и тема-рематического анализа в рамках актуального членения предложения;

проведение контент-анализа с целью выявления компонентов семантического поля "коррупция";

выявление признаков юридико-лингвистической неопределенности на уровнях терминосистемы, оценочных категорий, дефиниций;

использование базы данных номинаций понятийного концепта "коррупция" на материале русского, английского (британского и американского вариантов) и других иностранных языков;

выявление типовых наборов языковых формул вариативной интерпретации понятийного концепта "коррупция";

определение релевантных параметров и рядов их значений для семантического поля "коррупция".

В ходе проведения юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы должны применяться типовые методы лингвистической экспертизы текста: первичный лингвистический анализ, контент-анализ, операционное кодирование, когнитивное картирование, определение концептуальной переменной (К-переменной), выявление эксплицитности/имплицитности концептуальной переменной, поуровневый лингвистический анализ, ассоциативно-семантический анализ, содержательно-концептуальный анализ и формально-логический анализ <1>.

<1> Потапова Р.К., Потапов В.В. Семантическое поле "наркотики". Дискурс как объект прикладной лингвистики. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 137 - 138.

Без разработки методики и принятия единого регламента проведения антикоррупционной юридико-лингвистической экспертизы вряд ли будет достижима цель проверяемости ее результатов, а значит, снижена эффективность превентивных мер по борьбе с коррупцией.

ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Р.О. ДОЛОТОВ

Долотов Р.О., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права СГАП, администратор Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции.

Развитие регионального законодательства, посвященного вопросам проведения антикоррупционной экспертизы (далее - АКЭ), является одним из важных направлений реформирования правовой базы субъектов РФ.

Изучение порядка проведения АКЭ в субъектах РФ позволило выявить следующие тенденции по определению перечня правовых актов, в отношении которых проводится АКЭ (объект АКЭ), и субъектов, уполномоченных на проведение АКЭ.

Проекты законов подвергаются обязательной АКЭ в 27 регионах РФ (Ненецкий автономный округ, Смоленская область, Карачаево-Черкесская Республика, Ивановская область, г. Санкт-Петербург, Чукотский автономный округ, г. Москва, Московская область и др.), проекты подзаконных актов - в 32 субъектах РФ. В некоторых регионах обязательной АКЭ подвергаются только проекты подзаконных правовых актов (к ним относятся: Приморский край, Тюменская область, Псковская область, Волгоградская область). Как мы видим, принцип обязательности АКЭ проектов правовых актов соблюдается далеко не во всех субъектах РФ.

Чаще встречается ситуация, когда АКЭ является обязательной только по определенным направлениям правового регулирования. Например, в Республике Бурятия - в отношении нормативных правовых актов Республики Бурятия, затрагивающих права и свободы граждан в сфере образования и здравоохранения; в Амурской области - в отношении нормативных правовых актов и их проектов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Во всех субъектах РФ в качестве объекта АКЭ в первую очередь указываются нормативные правовые акты и их проекты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

В некоторых регионах предусмотрена АКЭ не только нормативных правовых актов, но и договоров, соглашений, заключаемых от имени субъекта Федерации. Похожие положения есть в законодательстве Тамбовской <1> и Курганской областей.

<1> Постановление Администрации Тамбовской области от 19.04.2007 N 418 "О повышении качества правотворческой деятельности органов исполнительной власти области" (вместе с Порядком проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов области и договоров (соглашений), заключаемых Администрацией области, на предмет коррупциогенности, Положением о контроле за соответствием законодательству нормативных правовых актов области).

Как показало исследование, в законодательстве субъектов РФ, посвященном АКЭ проектов правовых актов, содержится довольно много правовых пробелов. Так, в ст. 16 Закона г. Москвы "О правовых актах города Москвы" <1> сказано, что антикоррупционной экспертизе подлежат: 1) проекты законов г. Москвы; 2) проекты постановлений Московской городской Думы, предусматривающие внесение проектов федеральных законов на рассмотрение Государственной Думы РФ в порядке законодательной инициативы; 3) поправки к проектам законов г. Москвы, а также к проектам постановлений Московской городской Думы, указанным в пункте 2 вышеупомянутой статьи.

<1> См.: Закон г. Москвы от 08.07.2009 N 25 "О правовых актах города Москвы" // Тверская, 13. 2009. 21 июля. N 90.

Получается, что остальные проекты постановлений Московской городской Думы (не связанные с проектами федеральных законов) не подлежат антикоррупционной экспертизе. Это явный правовой пробел.

Аналогичный пробел содержится и в законодательстве Санкт-Петербурга. Согласно ст. 7 Закона Санкт-Петербурга от 14.11.2008 N 674-122 "О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге" <1> объектом антикоррупционной экспертизы выступают: а) законы Санкт-Петербурга и их проекты; б) нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, выборного или иного должностного лица местного самоуправления; в) проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга; г) нормативные правовые акты Губернатора Санкт-Петербурга и их проекты. Таким образом, постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не подлежат антикоррупционной экспертизе.

<1> Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 N 674-122 "О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге" // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2008. 8 дек. N 39.

В абсолютном большинстве регионов определен специальный орган, ответственный за проведение антикоррупционной экспертизы. Лишь в 10 субъектах РФ такой орган отсутствует, а антикоррупционная экспертиза проводится внутриведомственно (г. Москва, Курганская область, Алтайский край, Краснодарский край, Челябинская область, Республика Татарстан, Вологодская область, Ярославская область, Калининградская область, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Как правило, АКЭ проектов нормативных правовых актов субъектов РФ проводит специальный орган исполнительной власти.

Нередко в регионах РФ АКЭ осуществляют несколько субъектов: Республика Бурятия (Комиссия Народного Хурала по противодействию коррупции; Государственно-правовой

комитет Администрации Президента и Правительства Республики Бурятия, исполнительные органы государственной власти); Магаданская область (Правовое управление аппарата Администрации Магаданской области; Государственно-правовое управление Аппарата областной Думы; юридические службы органов исполнительной власти Магаданской области) и др.

В ряде регионов предусмотрена возможность привлечения экспертов к проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов на договорной основе. В Саратовской области отдел по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области для проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Саратовской области на договорной основе привлекает Торгово-промышленную палату Саратовской области.

Анализ прав и обязанностей специальных органов субъектов РФ, уполномоченных на проведение АКЭ проектов нормативных правовых актов, показал, что в данной области правового регулирования имеются определенные проблемы, связанные с соблюдением принципа разделения властей.

В законах некоторых субъектов РФ на законодательном уровне установлено, что АКЭ всех нормативных правовых актов и их проектов (в том числе законов) проводится уполномоченным исполнительным органом государственной власти. Так, например, согласно законодательству Санкт-Петербурга, Законодательному Собранию Санкт-Петербурга предоставлено право принять решение о проведении АКЭ проектов законов Санкт-Петербурга и законов Санкт-Петербурга у уполномоченного Правительством Санкт-Петербурга исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга (ст. 7 Закона Санкт-Петербурга "О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге" <1>). В такой ситуации неясен механизм и правовые последствия применения на практике данных полномочий в соответствии с принципом разделения властей.

<1> Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 N 674-122 "О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге" // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2008. 8 дек. N 39.

Представляется, что АКЭ проектов законов и постановлений, подготовленных органом законодательной власти субъекта РФ, должен проводить орган законодательной власти или какой-то специальный межведомственный орган с участием представителей законодательной власти региона, а экспертизу проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти должен проводить орган исполнительной власти либо также специальный межведомственный орган. Подобная схема распределения полномочий представлена в законодательстве г. Москвы:

- АКЭ проектов законов и постановлений Московской городской Думы проводит уполномоченное структурное подразделение Аппарата Московской городской Думы <1>;

<1> Статья 16 Закона г. Москвы от 08.07.2009 N 25 "О правовых актах города Москвы" // Тверская, 13. 2009. 21 июля. N 90.

- АКЭ проектов нормативных правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти г. Москвы, проводит Правовое управление Правительства Москвы и непосредственно сами разработчики проектов актов <1>.

<1> Пункт 3 Правил проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов в органах исполнительной власти города Москвы (утв. Постановлением Правительства Москвы от 02.06.2009 N 513-ПП) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. 16 июня. N 34.

Наилучший вариант выбора субъекта проведения АКЭ, на наш взгляд, установлен в законодательстве Ленинградской области, где АКЭ проектов правовых актов проводится по решению Комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области (постоянно действующего межведомственного совещательного органа). Непосредственно экспертизу проводит Экспертный комитет Комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области. В состав экспертного комитета не могут входить члены Комиссии, руководители федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов государственной власти Ленинградской области, иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственных учреждений и унитарных предприятий Ленинградской области. Экспертный комитет более чем наполовину должен состоять из независимых экспертов - представителей научных и образовательных учреждений, средств массовой информации, общественных организаций (кроме политических партий) и иных негосударственных некоммерческих организаций <1>. Данные положения законодательства Ленинградской области повышают независимость и беспристрастность органа, проводящего антикоррупционную экспертизу.

<1> Постановление Губернатора Ленинградской области от 30.09.2008 N 196-пг "Об образовании Комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области" // Вестник Правительства Ленинградской области. 2008. 14 нояб. N 62.

Таким образом, далеко не во всех субъектах РФ соблюдается принцип обязательной АКЭ всех проектов нормативных правовых актов региона, а субъекты, уполномоченные на проведение АКЭ, обладают различными полномочиями. Представляется, что в ближайшее время законодательство всех субъектов РФ должно быть приведено в соответствие с федеральным законодательством, после чего оно приобретет унифицированный характер.

ПРАВОВАЯ ИЛИ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА?

О.Г. ДЬЯКОНОВА

Дьяконова О.Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Тульского филиала РПА Минюста России.

В последнее время весьма актуальным является вопрос об антикоррупционной экспертизе. Речь идет об исследовании нормативно-правовых актов и проектов на предмет наличия в них определенных условий, причин, позволяющих лицам использовать свое должностное положение в преступных целях. Каждая экспертиза при этом отличается своими признаками, особенностями, что в целом отвечает общим признакам, характеризующим экспертизу как исследование с применением специальных знаний в целом. Обладает ли такими особенностями антикоррупционная экспертиза или следует считать ее видом (подвидом) правовой экспертизы?

Объектом исследования в общем понимании являются материальные объекты, содержащие информацию, необходимую для решения экспертной задачи <1>. В Федеральном законе "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <2> (далее - Закон об антикоррупционной экспертизе) речь идет об экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Предметом исследования антикоррупционной экспертизы могут являться фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в нормативно-правовом акте или проекте нормативно-правового акта коррупционных факторов и возможность их последующего устранения. Этот предмет определен Законом об антикоррупционной экспертизе.

<1> Россинская Е.Р., Гальяжина Е.И., Зинин А.М. Теория судебной экспертизы: Учебник / Под ред. Е.Р. Россинской. М.: НОРМА, 2009. С. 90.

<2> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

Субъектом исследования - компетентным лицом, проводящим исследование непосредственно, - в соответствии с положениями ст. 3 Закона признаны прокуратура РФ, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, органы, организации, их должностные лица. В этой же статье сделана попытка разграничить компетенцию указанных субъектов при проведении антикоррупционной экспертизы. Приказом Министерства юстиции N 92 было утверждено Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность <1>, определяющее порядок получения аккредитации, отказа в аккредитации и ее аннулирования. Анализ указанного Положения позволяет отметить упрощенный порядок получения свидетельства об аккредитации в качестве независимого эксперта, однако необходимо разработать определенные критерии, включающие образование, личный опыт, моральные качества лица, претендующего на получение свидетельства. Интересную мысль высказывает О.В. Селезнева, предлагая ввести спецкурс "Правовая экспертиза" в учреждениях высшего и среднего профессионального образования по всем юридическим и по большинству экономических специальностям <2>. В целом поддерживая данную мысль, следует указать, что во всех вузах это сделать невозможно,

да и нет такой необходимости, однако в вузах, специализирующихся на подготовке экспертных кадров, это действительно необходимо.

<1> [Приказ](#) Минюста России от 31.03.2009 N 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность" // Российская газета. N 73. 2009. 24 апр.

<2> Селезнева О.В. О некоторых проблемах организации правовой экспертизы // Право: Теория и Практика. 2003. N 8. С. 61 - 63.

В [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе неоднократно делается отсылка к [Методике](#), определенной Правительством Российской Федерации <1>. Казалось бы, все в порядке, есть Закон и есть Методика, позволяющая эксперту должным образом провести исследования. К сожалению, все не так просто. При ознакомлении с указанной Методикой сразу же становятся очевидными следующие моменты.

<1> [Постановление](#) Правительства РФ от 05.03.2009 N 196 "Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" // СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1241.

1. Действие [Методики](#) распространяется исключительно на проекты нормативно-правовых актов, нет ни одного упоминания действующих в настоящее время законов.

2. Структура [Методики](#) включает общие положения, основные правила проведения экспертизы на коррупциогенность. К таковым относятся: а) упоминание о том, что такое эффективность проведения экспертизы, при этом не раскрываются элементы этой эффективности: системность, достоверность и проверяемость результатов экспертизы; б) краткое изложение содержания экспертного заключения; в) коррупционные факторы. И никаких способов проведения исследования, принципов и правил ее производства. Верный вывод делает Н.И. Брылев, указывая, что данная Методика не является системной, а достоверность и проверяемость в оценке предполагают субъективную оценку эксперта, что само по себе коррупционно не защищено... Методика не является методикой по общепринятому определению этого понятия <1>.

<1> Брылев Н.И. Методологическая экспертиза и экспертиза на коррупциогенность Методики проведения экспертизы на коррупциогенность правовых актов и иных документов в целях создания в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции // [http:// www.nbrilev.ru/ metodika_ expertiza_ korrupciya.htm](http://www.nbrilev.ru/metodika_expertiza_korrupciya.htm).

3. В [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе звучит термин "коррупциогенные факторы", в [Методике](#) же присутствует термин "коррупционные факторы". Чем обусловлено подобное расхождение, по мысли законодателя это тождественные термины? Термины, несмотря на схожесть, являются различными: "коррупционный фактор" - источник, причина преступного использования предоставленных полномочий, а "коррупциогенность" - свойство предмета, позволяющее утверждать, что данный предмет включает в себя один или несколько коррупционных элементов, которые могут впоследствии при определенных обстоятельствах проявиться в качестве коррупционных, поэтому наиболее приемлемым следует признать термин "коррупционные факторы", а коррупциогенность можно определить как потенциальную возможность совершения коррупционных деяний (действий/бездействия).

Таким образом, можно отметить, что на федеральном уровне нет общей методики, устанавливающей систему научно обоснованных методов, приемов и (при необходимости использования) технических средств. Несколько иначе складывается ситуация на уровне федеральных органов государственной власти, многие из которых во исполнение требований [Закона](#) об антикоррупционной экспертизе приняли приказы, утверждающие правила проведения антикоррупционной экспертизы соответственно в конкретном ведомстве. Среди таковых можно назвать [Приказ](#) Министра обороны РФ от 29.10.2009 N 1180 <1>, [Приказ](#) МИДа РФ от 16.11.2009 N 19990 <2>, [Приказ](#) Минпромторга РФ от 17.11.2009 N 1038 <3>, [Приказ](#) Минэкономразвития РФ от 23.11.2009 N 482 <4>, [Приказ](#) Государственной фельдъегерской службы РФ от 21.10.2009 N 318 <5> и др.

<1> [Приказ](#) Министра обороны РФ от 29.10.2009 N 1180 "Об утверждении Порядка проведения в Министерстве обороны РФ антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (нормативных правовых актов) Министерства обороны РФ" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 21.12.2009. N 51.

<2> [Приказ](#) МИДа РФ от 16.11.2009 N 19990 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства иностранных дел Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

<3> [Приказ](#) Минпромторга РФ от 17.11.2009. N 1038 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства промышленности и торговли РФ" // Российская газета. N 250. 2009.

<4> [Приказ](#) Минэкономразвития РФ от 23.11.2009 N 482 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Минэкономразвития России" // СПС "КонсультантПлюс".

<5> [Приказ](#) ГФС РФ от 21.10.2009 N 318 "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в ГФС России в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 30.11.2009. N 48.

В некоторых субъектах Федерации также принят ряд нормативных актов, устанавливающих Правила проведения антикоррупционной экспертизы, так, например,

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2009 N 69 <1>, Постановление Правительства Москвы от 02.06.2009 N 513-ПП <2>, соответствующие акты приняты в Мурманской, Тюменской и других областях. Однако и в этих документах нет ничего общего с Методикой проведения экспертного исследования. Можно обозначить общие положения, включенные в эти акты: 1) правила производства антикоррупционной экспертизы распространяются только на акты конкретных ведомств; 2) экспертиза проводится на основании Методики, утвержденной Правительством РФ; 3) исследование проводится, как правило, сотрудниками юридического отдела, службы, комитета самого ведомства, в актах субъектов Федерации в числе субъектов указывается, например, отдел законодательства; 4) антикоррупционная экспертиза проводится в рамках правовой экспертизы; 5) срок экспертизы, как правило, составляет 10 дней с возможным продлением на 10 дней.

<1> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2009 N 69 "О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов" // http://www.zakon.gov.spb.ru/hot_line/net_korrupcii/protivodeistvie_spb/ekspertiza.

<2> Постановление Правительства Москвы от 02.06.2009 N 513-ПП (в ред. от 13.10.2009) "Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 16.06.2009. N 34.

Еще один момент заслуживает внимания. Известно, что результатом экспертного исследования всегда является заключение эксперта. В [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе указывается, наряду с заключением эксперта, требование прокурора. Какова природа этого документа, остается неясным. Заключение эксперта практически во всех правилах проведения антикоррупционной экспертизы, принятых ведомствами и органами, имеет рекомендательный характер. Судя по названию документа, исходящего от прокуратуры, необходимо признать, что он обязателен к исполнению. Это особенность данного вида экспертизы или очередная возможность проявления коррупции?

Учитывая вышеизложенное, можно отметить, что направление, которое воспринято нашим законодателем, несомненно, заслуживает одобрения, однако, если уж оно касается законодательного процесса появления нормативно-правового акта, содержания самого акта, стоит внимательно отнестись к введению нового вида экспертизы, разработав в мельчайших подробностях все нюансы, сопровождающие этот процесс и результат этой разработки, - оформлять на уровне федерального закона, например, о правовой экспертизе нормативно-правовых актов, видом которой является и антикоррупционная экспертиза.

НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

П.А. КАБАНОВ

Кабанов П.А., докт. юрид. наук, доцент, Председатель Комиссии по антикоррупционному образованию и антикоррупционной пропаганде Республиканского совета по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан; научный руководитель Поволжского научного центра противодействия экстремизму и коррупции.

Состояние коррупции в различных сферах жизнедеятельности стало одной из самых серьезных угроз, препятствующих гармоничному развитию Российского государства и общества. Ее общественная опасность признается большинством руководителей органов государственной власти, политическими и общественными деятелями. В связи с этим на территории России начинают создаваться положительно зарекомендовавшие себя за рубежом, на федеральном, региональном и муниципальном уровне механизмы по сдерживанию коррупционного поведения в различных сферах социального управления.

Особое место среди механизмов сдерживания коррупции на социально терпимом уровне специалистами отводится специфической мере профилактического воздействия на нее - антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Это антикоррупционное средство доказало свою эффективность при его апробации на федеральном и региональном уровне.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как антикоррупционное средство первоначально было законодательно закреплено на федеральном уровне в ст. 6 Федерального закона "О противодействии коррупции" <1>. Несколько позже правовому регулированию антикоррупционной экспертизы был посвящен специальный федеральный законодательный правовой акт - Федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <2> и ряд других нормативных правовых актов, подготовленных для его реализации и эффективного применения.

<1> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Российская газета. 2008. 30 дек.

<2> Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Российская газета. 2009. 22 июля.

Действующее российское антикоррупционное законодательство предусматривает производство следующих видов антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов - государственную, общественную и независимую.

Государственную антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов проводят государственные органы местного самоуправления и их должностные лица, уполномоченные на такую деятельность, а общественную - представители общественных

организаций.

Независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов проводят независимые эксперты - институты гражданского общества и граждане. При этом для проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов федерального уровня Правительством Российской Федерации предъявлено разумное требование - аккредитация независимых экспертов Министерством юстиции Российской Федерации <1>.

<1> [Постановление](#) Правительства РФ от 05.03.2009 N 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" // СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1240.

Действующий порядок аккредитации независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, разработан Минюстом России в марте 2009 г. и обнародован надлежащим образом <1>. В соответствии с действующими федеральными нормативными правовыми актами независимыми экспертами федеральных нормативных правовых актов и их проектов могут быть физические и юридические лица, удовлетворяющие требованиям к аккредитации.

<1> [Приказ](#) Министерства юстиции РФ от 31.03.2009 N 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность" // Российская газета. 2009. 29 апр.

Проведенный нами анализ правового регулирования экспертной деятельности независимых экспертов позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации созданы правовые основы проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также деятельности независимых экспертов и экспертных учреждений на федеральном уровне и в отдельных субъектах Российской Федерации. Однако отдельные вопросы независимой экспертной деятельности остались вне правового регулирования, начиная с аккредитации независимых экспертов и до учета результатов таковой.

Во-первых, [Положение](#) об аккредитации юридических и физических лиц, утвержденное Минюстом России, нуждается в доработке и не только в связи с принятием соответствующего Федерального [закона](#), но и в силу того, что имеет некоторые изъяны, которые следует устранить, а именно:

а) не предусмотрен механизм аккредитации независимых экспертов на новый срок после истечения пятилетнего или разработчики наивно полагают, что после пяти лет потребность в этой деятельности отпадет, либо в силу того, что качество правового регулирования повысится, либо очередная "кампания за чистоту правовых норм" пройдет;

б) не предусмотрена ответственность независимых экспертов юридических лиц за утрату аккредитационных требований или низкое качество экспертной деятельности или за явно "заказной" характер таковой;

в) не предусмотрен порядок рассмотрения жалоб заинтересованной стороны на отказ в аккредитации;

г) не предусмотрен механизм аккредитации в качестве независимых экспертов иностранных граждан и юридических лиц, поскольку Федеральным [законом](#) их участие в экспертной деятельности не запрещено.

Во-вторых, в действующих нормативных правовых актах не предусмотрен механизм осуществления экспертной деятельности независимых экспертов. Остается неразрешенным ряд вопросов:

а) могут ли независимые эксперты привлекать на добровольной основе к экспертной деятельности других специалистов, не получивших государственной аккредитации, но обладающих познаниями в определенной сфере жизнедеятельности, и каковы правовые последствия такой комиссионной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, как это предусмотрено для органов прокуратуры и юстиции?

б) при проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта или его проекта независимым экспертом - юридическим лицом все ли указанные в списке на аккредитацию этого юридического лица специалисты обязаны исследовать объект экспертизы или достаточно одного специалиста? И кто именно должен подписывать такое заключение? Руководитель юридического лица или специалист, подготовивший заключение? Пригоден ли для заключения независимого эксперта образец экспертного заключения, разработанный Минюстом России для собственных нужд?

В-третьих, в действующих нормативных правовых актах о правовом регулировании антикоррупционной экспертизы не урегулирован порядок рассмотрения экспертных заключений, полученных субъектами правотворчества от независимых экспертов, содержащих в себе предложения по устранению выявленных ими коррупциогенных факторов, а также порядок подготовки и направления письменных уведомлений о результатах рассмотрения таких заключений субъектами правотворчества.

В-четвертых, не во всех субъектах Российской Федерации и тем более органах местного самоуправления нормативными правовыми актами предусмотрено проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

На наш взгляд, для совершенствования механизма правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления необходимо следующее:

- привести федеральные подзаконные нормативные правовые акты в соответствие с федеральным антикоррупционным законодательством;

- Правительству Российской Федерации потребовать от высших должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации повсеместного исполнения [п. 3](#) Постановления Правительства Российской Федерации <1>, а высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять необходимые

нормативные правовые акты о порядке проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

<1> Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 N 195 // СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1240.

- органам местного самоуправления принять необходимые нормативные правовые акты, регулирующие порядок и механизмы проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

- заинтересованным органам власти осуществлять мониторинг эффективности правового регулирования деятельности независимых экспертов, наделенных правом производства антикоррупционной экспертизы.

Безусловно, изложенное нами не может в целом решить всех проблем, связанных с правовым регулированием независимой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, но по крайней мере может оказаться одним из ориентиров по его совершенствованию.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА:

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И МЕТОДИКИ ПРОИЗВОДСТВА

В.Л. КУДРЯВЦЕВ

Кудрявцев В.Л., доктор юридических наук, зав. кафедрой права филиала МПГУ в г. Челябинске.

Одной из основных задач, стоящих перед Российским государством и обществом, требующих своего незамедлительного решения, является борьба с коррупцией. Так, Президент РФ Д.А. Медведев в своем [Послании](#) Федеральному Собранию от 12.11.2009 прямо указал на это, назвав коррупцию "одним из главных барьеров на пути нашего развития. Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла" <1>.

<1> [Послание](#) Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской

Конечно, все направления борьбы с коррупцией рассмотреть не удастся в силу сложности и многоплановости данного явления, но уделить внимание одному из ее направлений - совершенствованию законодательства в контексте исследуемой проблемы "Антикоррупционная экспертиза: вопросы теории и методики производства" вполне получится.

В п. 2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <1> отражено, что профилактика коррупции осуществляется в том числе и путем применения такой основной меры, как антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52. Ст. 6228.

Целью таких экспертиз является выявление коррупциогенных факторов и их последующее устранение в правовых актах и их проектах (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов") <1>.

<1> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

Но "не только результат исследования, но и ведущий к нему путь должен быть истинным" <1>. Последнее предполагает вооружение эксперта современной, апробированной и эффективной методикой, т.е. "совокупностью методов практического выполнения чего-нибудь" <2>.

<1> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 7 - 8.

<2> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. 14-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1982. С. 309.

Метод тесно связан с теорией. Метод выступает как орудие, средство, а теория - как результат познания. Но это такой результат, который сам влияет на средство, развивает его, дает ему научную обоснованность <1>. Вот из такого диалектического взаимодействия метода и теории будем исходить и мы в своем исследовании.

<1> См.: Данильян О.Г., Тараненко В.М. Философия: Учеб. пособие. М.: Эксмо, 2005. С. 288.

Постановлением Правительства РФ от 05.03.2009 N 196 была утверждена [Методика](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (далее - Методика) <1>. Данная Методика применяется только в отношении проектов документов, как следует из ее [названия](#) и [п. 2](#) Методики, в котором указано, что в ней определяются правила предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупциогенных норм.

<1> СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1241.

Эффективность проведения экспертизы на коррупциогенность определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью результатов ([п. 3](#) Методики). А для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы на коррупциогенность необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов ([п. 4](#) Методики). Как следует из [п. 6](#) данной Методики, перечень коррупционных факторов не является исчерпывающим.

Тем не менее состав и последовательность изложения коррупционных факторов, необходимых для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы на коррупциогенность, в общем виде отражены в [п. 7](#) Методики. В нем указано, что коррупционными факторами являются: а) факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления (перечисляются в [п. 8](#) Методики); б) факторы, связанные с наличием правовых пробелов (перечисляются в [п. 9](#) Методики); в) факторы системного характера (перечисляются в [п. 10](#) Методики).

Полагаю, что нет необходимости выделять в качестве самостоятельной группы факторы системного характера, так как они вписываются в полной мере в группу факторов, связанных с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, а именно в [подп. "а" п. 8](#) Методики, заключающейся в широте дискреционных <1> полномочий, т.е. в широте применения полномочий по своему усмотрению.

<1> См.: Дискреционный - это действующий по своему усмотрению // Словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной, Ф.Н. Петрова и Л.С. Шаумяна. Изд. 6-е, перераб. и доп. М.: Советская энциклопедия, 1964. С. 219.

О широте применения полномочий по своему усмотрению фактически идет речь и в характеристике факторов системного характера, отраженных в [п. 10](#) Методики. Так, в [абз. 3 п. 10](#) Методики указано, что "на наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид

коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)". В абз. 2 п. 10 Методики речь идет о том же самом: "Нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае". Следовательно, определяющим в характеристике системных факторов выступают нормативные и иные коллизии, если возможность их разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц). В данном случае коллизии являются причиной, а широта применения полномочий по своему усмотрению - их следствием.

То же самое можно наблюдать и в подп. "а" п. 8 Методики, где указано, что широта дискреционных полномочий заключается в том числе и в наличии дублирующих <1> полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц). Поскольку это говорит о коллизии полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), являющейся одной из разновидностей коллизий, как о причине, а о широте применения полномочий по своему усмотрению - как их следствии. Причем это можно обнаружить только в ходе комплексного анализа проекта документа, что также характерно и для факторов системного характера (см. абз. 1 п. 10 Методики).

<1> См.: Дублировать, т.е. параллельно с кем-либо выполнять сходную, одинаковую работу // Там же. С. 230.

Итак, по всем вышеперечисленным параметрам нет необходимости выделять в качестве самостоятельной группы факторы системного характера, поскольку они вписываются в полной мере в группу факторов, связанных с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, а именно в подп. "а" п. 8 Методики. Его предлагаю изложить в следующей редакции: а) широте дискреционных полномочий - отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения, наличии дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) либо иных коллизий, создающих возможность их разрешения в зависимости от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Предложенный подход решит проблему и классификации коррупционных факторов на основе единого критерия. В этом случае сама классификация факторов будет выглядеть более упорядоченной, так как к двум оставшимся группам факторов подойдет единый классификационный критерий деления коррупционных факторов в зависимости от наличия (коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления) или отсутствия правовых норм (коррупционные факторы, связанные с правовыми пробелами) в проекте нормативного правового акта.

Считаю, что в начале экспертного исследования должны быть исследованы факторы, отраженные в подп. "ж" и "з" п. 8 Методики вследствие того, что от ответа на любой из них зависит, имеет ли смысл или нет проводить в дальнейшем экспертизу проекта нормативного правового акта.

И это закономерно, поскольку установление любого из них будет свидетельствовать о том, что такой проект нормативного правового акта не будет иметь юридической силы в силу того, что орган государственной власти или местного самоуправления (их должностное лицо) не является надлежащим субъектом принятия нормативного правового акта потому, что будет выходить за пределы своей компетенции (подп. "ж" п. 8 Методики), либо ее не иметь в силу отсутствия законодательной делегации (подп. "з" п. 8 Методики).

Таким образом, на основе изложенного два коррупционных фактора, предусмотренных в подп. "ж" и "з" п. 8 Методики, можно свести к одному фактору вследствие того, что они говорят об одном и том же - о ненадлежащем субъекте принятия нормативного правового акта.

Причем, как мы установили выше, данный фактор должен быть в начале экспертного исследования, т.е. ему следует быть первым в группе факторов, связанных с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, как следствие этого, он должен быть обозначен в этой группе факторов в новом, дополнительном подп. 1 п. 8 Методики.

Предлагаю подп. 1 п. 8 Методики сформулировать в следующей редакции: ненадлежащем субъекте принятия нормативного правового акта - принятии нормативного правового акта сверх компетенции (нарушении компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов) либо заполнении законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий (установлении общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона).

В случае установления данного коррупционного фактора эксперт должен будет окончить производство экспертизы составлением заключения, в котором должно быть указано на невозможность принятия проекта нормативного правового акта данным органом (его должностным лицом) вследствие отсутствия у него соответствующих полномочий и на орган государственной власти или местного самоуправления (их должностных лиц), в компетенцию которых входит его принятие. Последнее делается для того, чтобы, признав необходимость такого акта для регулирования общественно значимых отношений, у ненадлежащего субъекта была возможность обратиться в надлежащий орган, к его должностному лицу со своим проектом документа, который уже сам будет решать вопрос о целесообразности такого акта, его концепции, содержания и т.п.

Если все же допустить такую ситуацию, что надо будет и дальше продолжать исследование, то тогда требуется выявлять и все остальные коррупционные факторы, а также указывать пути их устранения. Конечно, в этом случае можно сослаться на то, что согласно [ч. 5 ст. 4](#) Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" заключение носит рекомендательный характер и подлежит только обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом. Иначе, результаты заключения, несмотря на обязательность их рассмотрения, носят вариант желательного поведения. То есть можно сказать - делайте все, а потом мы решим, как надо. Но такого быть не должно, позиция должна быть однозначной: если орган государственной власти или местного самоуправления (их должностные лица) не является надлежащим субъектом, т.е. не имеет полномочий либо выходит за их пределы при принятии нормативного правового акта, то и само содержание этого акта независимо от наличия или отсутствия в нем коррупционных факторов не будет иметь юридической силы. Да и это будет указывать на двойственность позиции и неуверенность экспертов в ней. А выводы при экспертизе должны быть четкие, однозначные, не допускающие альтернатив.

На основании изложенного предлагаю дополнить п. 5 Методики третьим абзацем такого содержания: "Выявление (установление) коррупционного фактора, предусмотренного подп. 1 п. 8 Методики, влечет окончание производства экспертизы составлением заключения, в котором указывается на невозможность принятия проекта нормативного правового акта данным органом (его должностным лицом) вследствие отсутствия у него соответствующих полномочий, а также определяется орган государственной власти или местного самоуправления (их должностных лиц), в компетенцию которого входит его принятие".

В целом полагаю, что все вышеизложенные предложения, касающиеся классификации, порядка и последовательности исследования коррупционных факторов при производстве антикоррупционной экспертизы, будут способствовать повышению ее эффективности.

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ "ПРОВЕРКА" И "ЭКСПЕРТИЗА"

В АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ <1>

А.В. НЕСТЕРОВ

<1> Данный доклад был подготовлен в рамках научного гранта Высшей школы экономики по программе Научного фонда ГУ - ВШЭ.

Нестеров А.В., доктор юридических наук, профессор ГУ - ВШЭ.

Практика антикоррупционной экспертизы (экспертизы на коррупциогенность) значительно обгоняет как законодательную работу в данной области, так и достижения в науке. В частности, антикоррупционные исследования проектов нормативных правовых актов стали осуществляться с середины двухтысячных годов, а наибольшее распространение получила так называемая экспертиза административных регламентов <1>.

<1> О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): [Постановление](#) Правительства РФ от 11.11.2005 N 679.

Нормативные правовые акты, посвященные экспертизе административных регламентов, страдают теми же недостатками, что и все подобные акты, в которых устанавливается общественная или "независимая" экспертиза. Это говорит о том, что лица, занимающиеся

нормотворческой деятельностью, неправильно используют такой сложный правовой институт и инструмент, как экспертиза.

Данная ситуация сложилась в связи с тем, что, к сожалению, большинство публикаций в области экспертизы посвящены судебной экспертизе и существует только одна монография, в которой рассматривается экспертное дело как таковое <1>. В России нет научных коллективов, которые на систематической основе занимались бы исследованием института экспертизы, а немногочисленные работы выполняются в инициативном порядке интересующимися данной проблемой учеными. Коммерческая деятельность "независимых экспертов" в России не регулируется ни государством, ни саморегулируемой профессиональной организацией.

<1> Нестеров А.В. Экспертное дело. Ростов н/Д: Книга, 2003. 352 с.

К сожалению, отметим, что до сих пор не установилась единообразная терминология в антикоррупционной деятельности. В этой связи в нормативных правовых актах, посвященных антикоррупционной деятельности, не разграничиваются понятия "проверка" и "экспертиза".

Под проверкой нормы на коррупциогенность ее свойств будем понимать правовую проверку свойств нормы на соответствие формальным правилам юридической техники. В случаях, требующих специальных знаний в определенной предметной области, проверяющее лицо (лицо, принимающее юридически значимое решение) может привлечь сведущее лицо в правовой роли эксперта, исследователя или специалиста. Роль сведущего лица зависит от правового положения проверяющего лица, в частности, это может быть контролер, надзирающее лицо или аудитор.

После проверки норм на антикоррупционную безопасность они не должны содержать коррупциогенных свойств. Однако непригодность (дефектность) нормы может быть выявлена только в процессе правоприменительной практики, так как даже если она не содержит коррупциогенных свойств, то недобросовестные чиновники могут обнаружить, что сочетание некоррупциогенных свойств образует коррупциогенный фактор, который они используют в коррупционных целях.

Как уже отмечалось, необходимо разделить понятия "проверка" и "экспертиза", а само понятие "экспертиза", используемое в антикоррупционной деятельности, разделить на антикоррупционную экспертизу, экспертизу правовых актов и документов, имеющих потенциально или действительно нормативное значение, на коррупциогенность. Фактически данные экспертизы образуют два рода экспертиз. При этом экспертизы на коррупциогенность делятся на три вида, хотя каждый из них, кроме того, будет иметь особенности в предмете и методах исследования.

Сначала рассмотрим понятие антикоррупционной экспертизы. Антикоррупционная экспертиза, на наш взгляд, должна назначаться в рамках дисциплинарной проверки (дисциплинарного дела), при выявлении коррупционных проявлений, а ее основные свойства должны регулироваться законодательством по противодействию коррупции.

Хотя в Федеральном законе "О противодействии коррупции" не используются термины "коррупционный проступок" и "коррупционное проявление", оба явления существуют в практике.

Считается, что коррупционный проступок - установленное проведенной служебной проверкой, обладающее признаками коррупции служебное нарушение, не являющееся преступлением или административным правонарушением, за которое действующим законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность.

Обычно под коррупционным проявлением понимают деяние (действие (бездействие)), содержащее признаки коррупционного правонарушения, а также деяние, создающее условия для коррупции.

Таким образом, в случаях когда в процессе проведения служебной проверки необходимо объективно доказать, что деяние обладает признаками коррупционного проступка или создало условия для коррупции, можно применять антикоррупционную экспертизу.

Следующим родом экспертизы в сфере антикоррупционной деятельности является экспертиза на коррупциогенность. В качестве объекта данной экспертизы выступают правовые акты и документы любых властных субъектов (ветвей и уровней власти), имеющие потенциальное или действительное нормативное значение. При этом к объекту экспертизы относится продукт властных субъектов на всех этапах его жизни (проект акта, акт в правовой практике и акт при рассмотрении его в суде). В этой связи данные экспертизы можно рассматривать как внесудебные, досудебные и судебные экспертизы.

Отдельным родом правовой проверки правовых актов и документов, имеющих потенциальное или действительное нормативное значение, является правовой аудит, проводимый любыми заинтересованными лицами, в том числе гражданами или общественными организациями. Общественный правовой аудит нормативных правовых актов и их проектов могут осуществлять любые общественные организации, в том числе Общественная палата РФ. При этом они могут обращаться к сведущим лицам для проведения их специального исследования, которое получило название "общественная экспертиза", "независимая экспертиза" и т.п. Если в документе, оформленном в рамках таких экспертиз и именуемом "экспертное заключение" и т.п., не содержится категоричных выводов, то данный документ не может являться источником доказательств. Если в данном документе нет категоричных выводов, то он содержит только субъективное мнение сведущего лица, а само лицо не может именоваться экспертом (выполнять правовую роль эксперта).

Если выводы сведущего лица носят предположительный или вероятностный характер, то они не имеют юридического значения и могут быть использованы лицом, осуществляющим правовой аудит, только в качестве ориентирующей информации.

Аналогично смешивается проверка и экспертиза проектов административных регламентов в [Постановлении](#) Правительства РФ от 11.11.2005 N 679 "О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)". Хотя данное Постановление устранило некоторые недостатки Типового [регламента](#) взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, а также создало нормативную правовую базу для развития процессов разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг до вступления в силу федеральных законов РФ, устанавливающих стандарты государственных услуг, оно содержит ряд юридических недостатков.

В данном Постановлении имеется [раздел](#) "Организация независимой экспертизы и обсуждения проектов административных регламентов. Анализ применения административных регламентов". В частности, отметим, что в нем применяется термин "независимая экспертиза", который в правовой действительности не может быть использован, так как эксперт по

определению независимое лицо. Если же осуществляется назначение экспертизы, то субъект, уполномоченный в соответствии с нормативным правовым актом на это, должен удостовериться в независимости лица, которому присваивается правовая роль эксперта. В этой связи так называемую независимую экспертизу необходимо называть вневедомственное (альтернативное) исследование, так как даже ведомственная экспертиза является "независимой", в противном случае она не экспертиза. Нельзя согласиться с положением данного [Постановления](#), что экспертизу должны проводить саморегулируемые или иные организации, так как экспертное исследование проводится не организацией, а конкретным физическим лицом (экспертом) или группой экспертов, которые должны нести личную ответственность за данное заключение. Другое дело, если данные организации только организуют подбор или выбор экспертов.

В целом так называемая независимая экспертиза проектов административных регламентов фактически представляет собой вневедомственную проверку (аудит) проекта на соответствие требованиям, предъявляемым к административным регламентам. Кстати, так как такие требования отсутствуют, то и независимая экспертиза фактически сводится к поиску подходящего по независимости эксперта.

С юридической точки зрения разделяют экспертизу и экспертные оценки. Экспертиза представляет собой объективное процессуальное исследование объекта экспертизы, которое проводится по утвержденным методикам исследования, позволяющим повторить процесс экспертного исследования и проверить его результат. Экспертная оценка есть субъективная оценка, осуществляемая группой сведущих лиц, для того чтобы уменьшить субъективное влияние участников данной группы. При этом может отсутствовать единый метод оценки, а результат повторной оценки по другому методу может существенно отличаться от первичной оценки. В связи с этим результаты экспертной оценки не имеют юридической силы. Фактически то, что называют независимой экспертизой, является экспертной оценкой, а сама норма обладает коррупциогенным фактором, так как позволяет получить заведомо известный результат "независимой экспертизы".

В нормативных правовых актах, посвященных экспертизе в антикоррупционной деятельности, фактически не уделяется внимание вопросам разграничения организации (назначения) и проведения экспертизы, а это имеет существенные юридические последствия. Необходимо разделить субъектов, организующих проведение экспертизы, которые получают это право по закону, и субъектов, проводящих экспертизу, - экспертов. Законодательные (обязательные) требования к данным субъектам сильно различаются, и поэтому лицо, осуществляющее проверку в антикоррупционной деятельности, не может одновременно проводить саму экспертизу. Проверяющий (аудитор) при проверке проверяемого объекта обязан делать юридически значимые выводы, при этом в случаях, требующих специальных знаний, он может назначить эксперта (обратиться к сведущему лицу). Назначать экспертизу, выбирать сведущее лицо и присваивать ему правовую роль эксперта можно только в соответствии с законодательством России. В противном случае документ, подписанный "экспертом", не имеет юридического значения. В этой связи необходимо различать понятия эксперт и "эксперт".

Среди субъектов, которые могут проводить правовые проверки (аудит) нормативных правовых актов и их проектов, можно выделить на федеральном уровне должностных лиц прокуратуры РФ, Минюста РФ, кроме того, к ним относятся служащие властных органов и их организаций, а также любые заинтересованные субъекты гражданского общества (граждане и их организации).

Таким образом, при подготовке и регистрации нормативного правового акта в качестве проверяющего выступает контролер - должностное лицо Минюста РФ. При поступлении заявления или в плановом порядке должностное лицо прокуратуры РФ выступает в качестве

надзирающего лица при проверке законности нормативного правового акта. При поступлении заявления или в плановом порядке работник общественной организации может выступить в качестве правового аудитора нормативного правового акта или его проекта.

Среди субъектов, которые могут проводить экспертизу, можно выделить сведущих физических лиц, которые обладают специальными знаниями (специальной компетентностью) в определенной области знания, необходимой для проведения экспертизы или исследования.

Так как данные лица должны в обязательном порядке прежде, чем оформить заключение эксперта, провести исследование предоставленного ему объекта, то они кроме специальных знаний должны обладать процедурными знаниями исследователя. Это значит, что они должны иметь диплом магистра (исследователя), опыт научно-исследовательской работы по трудовой книжке или аттестат кандидата (доктора) наук.

Сведущее лицо может обладать правовым статусом, находиться в определенном правовом режиме и играть определенную правовую роль (роль эксперта). Правовой статус эксперт приобретает после определенного обучения, положительной аттестации и получения свидетельства на право самостоятельного проведения определенного вида экспертиз.

Правовую роль эксперта на время проведения экспертизы сведущее лицо получает от правомочного лица, которое, в свою очередь, получает это право по законодательству. Правовой режим подразумевает включение сведущего лица в реестр экспертов, аккредитованных при Минюсте РФ.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО И ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

И.А. ПОПОВ

Попов И.А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России.

1. Об актуальности проблемы. Несмотря на предпринимаемые за последние годы меры по борьбе с коррупцией, в России все еще преобладают неформальные способы регулирования общественных отношений, что во многом является следствием воздействия данного негативного явления на природу властных отношений, использования в этих целях пробелов в действующем законодательстве и иных нормативных правовых актах. По официальной статистике, за последние 10 лет (1998 - 2008 г.) количество оконченных следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ и органов предварительного следствия в системе МВД РФ уголовных дел о получении и даче взятки возросло более чем в 2 раза.

Нельзя исключить того, что в отдельных министерствах и ведомствах опытные, высокопрофессиональные специалисты-интеллектуалы при подготовке проектов нормативных правовых актов изначально включают в них "завуалированные" механизмы для злоупотреблений, которые на дальнейших этапах прохождения данных проектов в различных инстанциях, в том числе в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, не всегда выявляются.

В качестве превентивной меры по недопущению принятия таких коррупционных нормативных правовых актов и должна стать антикоррупционная экспертиза.

2. Анализ состояния нормативно-правового обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы. Основные положения, касающиеся правовых и организационных основ ее проведения, регламентированы Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <1>, в ст. 1 которого в качестве цели ее проведения определено выявление в указанных выше правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов и их последующее устранение.

<1> Далее - ФЗ об антикоррупционной экспертизе, Закон.

При этом к коррупциогенным факторам отнесены положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), 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.

Как видно из ст. 2 Закона, одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) является компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Полагаем, что основные требования к лицам, привлекаемым в качестве эксперта для проведения такой экспертизы по проектам законов, регламентирующим специфические сферы деятельности (например, финансово-экономической, технологической, экологической и иной), должны быть определены в анализируемом Федеральном законе.

В п. 5 этой статьи сформулирован такой принцип организации данной экспертизы, как сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Бесспорно, что этот принцип должен стать одной из гарантий обеспечения открытости, гласности и учета мнения общества при принятии решений по наиболее важным, основополагающим законам и их проектам, затрагивающим конституционные права граждан. Однако каким образом это положение может быть реализовано - не известно.

В ст. 5 Закона лишь упоминается о том, что институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за

счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

3. О предмете антикоррупционной экспертизы. Прежде чем говорить о предмете антикоррупционной экспертизы, следует четко определить, какой критерий ляжет в основу вывода о том, имеются ли в проекте закона и или иного нормативного акта так называемые лазейки для возможного совершения коррупционного деяния государственным служащим или лицами, наделенными управленческими функциями в коммерческой организации.

Следует отметить, что на протяжении длительного периода времени в России (как и в бывшем СССР) отсутствовало законодательно закрепленное понятие "коррупция". И только по инициативе Президента страны был принят Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", которым установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, а также минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В соответствии с [п. 1 ст. 1](#) названного Закона под коррупцией понимается:

- злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

- совершение вышеназванных деяний от имени или в интересах юридического лица.

По нашему мнению, основная задача, в решении которой приоритетное значение отводится антикоррупционной экспертизе, - это профилактика коррупции.

В соответствии с [п. 2 ст. 1](#) указанного выше Федерального закона деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции, осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий.

В [ст. 6](#) данного Закона определены такие меры по профилактике коррупции, как:

- установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности.

Полагаем, что решение данных вопросов также возможно в рамках проведения антикоррупционной экспертизы.

Считаем, что если речь идет об установлении в процессе проведения данной экспертизы антикоррупционных факторов, то следует исходить из установленного Федеральным [законом](#) "О противодействии коррупции" перечня преступлений, подпадающих под определение "коррупция".

4. О субъектах проведения антикоррупционной экспертизы. В соответствии со [ст. 3](#) ФЗ об антикоррупционной экспертизе правом проведения такой экспертизы согласно Методике, определенной Правительством Российской Федерации, наделены:

- прокуратура РФ в установленном Генеральной прокуратурой РФ порядке;
- федеральные органы исполнительной власти в области юстиции;

- органы, организации, их должностные лица в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Невольно возникает вопрос о том, каким образом будет проводиться независимая экспертиза, возможно ли привлечение иных опытных специалистов, не подпадающих под положения данного [Закона](#), для проведения экспертизы по отдельным, наиболее важным и актуальным правовым вопросам?

[Статья 5](#) ФЗ лишь декларирует возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) институтами гражданского общества и гражданами в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств.

Фактически оказалось, что согласно [п. 3](#) Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [<1>](#), указанная выше экспертиза проводится аккредитованными Минюстом России юридическими лицами и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств.

[<1>](#) Утверждены [Постановлением](#) Правительства РФ от 05.03.2009 N 195.

Мы считаем неполными и неконкретными сформулированные в [ст. 6](#) Правил следующие основные требования и условия для проведения аккредитации независимых экспертов:

- для юридических лиц: наличие в штате не менее трех сотрудников, удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица;
- для физических лиц: наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее пяти лет.

При этом отсутствует положение о возможности и привлечении в качестве экспертов высококвалифицированных, имеющих ученые степени и звания, многолетний опыт практической и научной деятельности в соответствующей сфере юриспруденции специалистов.

Получается, что гражданин, окончивший после средней школы высшее образовательное учреждение системы МВД России и проработавший после этого 5 лет, например, дознавателем в районном отделе внутренних дел, может претендовать на должность независимого эксперта и проводить независимую экспертизу нормативных правовых актов на их коррупционность.

В этой связи представляется целесообразным в законодательном порядке предусмотреть возможность привлечения к проведению антикоррупционной экспертизы сведущих специалистов в определенной отрасли знаний. Такая практика уже существует в правоохранительной деятельности.

Например, в последнее время в деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России практикуется привлечение опытных специалистов в сфере экономики и уголовного права для проведения комплексной экономико-правовой экспертизы с целью установления факта уклонения от уплаты налогов при осуществлении предпринимательской деятельности в офшорных зонах.

Такие специалисты, как правило, имеют соответствующую ученую степень (звание), практический опыт работы в сфере экономической деятельности, правоприменения и в штате экспертных учреждений не состоят. При этом специалист в области уголовного права в заключении экспертизы формирует свой вывод о наличии (отсутствии) состава уклонения от уплаты налогов и (или) сборов с организаций (ст. 199 УК РФ) при осуществлении указанной выше деятельности.

5. О методическом обеспечении антикоррупционной экспертизы. В соответствии с п. 1 Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, данная экспертиза проводится в отношении проектов федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов федеральных законов, поступивших для подготовки проектов официальных отзывов и заключений Правительства РФ на проекты федеральных законов, а также проектов поправок Правительства РФ к проектам федеральных законов (далее - проекты документов).

Исходя из этого положения, можно полагать, что нормативные документы частных компаний и иных субъектов предпринимательской деятельности не подпадают под юрисдикцию рассматриваемой нами экспертизы. В этой связи считаем необходимым при положительном решении вопроса о возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы документов указанных выше компаний внести в эти [Правила](#) и иные нормативные акты соответствующее дополнение.

В соответствии с [Методикой](#) проведения данной экспертизы <1> основной ее задачей является обеспечение проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в документах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и предотвращения включения в них указанных положений.

<1> Утверждена [Постановлением](#) Правительства РФ от 05.03.2009 N 196.

В [Методике](#) определяются правила предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупциогенных норм. При этом коррупционные факторы разделены на два вида:

- факторы, связанные с наличием правовых пробелов;
- факторы системного характера.

Кроме того, Минюстом России подготовлен новый проект указанной выше Методики и проект соответствующего Постановления Правительства РФ о ее утверждении <1>.

<1> Проект Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // [Электронный ресурс] www.taxpravo.ru/legislation/projects/article21511191251273444482.

Анализ положений проекта этой Методики показал, что концептуально она ничем практически не отличается от действующей. Можно только отметить, что в п. 1 сформулировано положение о том, что данной Методикой руководствуются институты гражданского общества и граждане при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) <1>.

<1> В связи с ограниченным объемом публикации мы не будем подробно анализировать положения данной Методики.

6. Не менее важной, по нашему мнению, также является проблема выявления "коррупционной практики". Мы поддерживаем точку зрения Председателя Национального антикоррупционного комитета Кирилла Кабанова, которую он высказал в интервью корреспонденту "Газеты". По его мнению, в настоящее время ни один антикоррупционный документ не предполагает проведения проверки коррупционной практики. Например, в июне 2009 г. Россельхознадзором совместно с Федеральной таможенной службой утвержден Перечень подкарантинной продукции и товаров, подлежащих государственному карантинному фитосанитарному контролю, в соответствии с которым импорт в Россию подержанных легковых, грузовых автомобилей, отдельных видов спецтехники и микроавтобусов был возможен только при получении разрешения Россельхознадзора. В соответствии с данным нормативным документом в случае каких-либо подозрений в отношении автомашины ее могли отогнать в карантин на срок до 20 дней. Это положение документа могло повлечь коррупционную практику, в связи с чем, как считает К. Кабанов, в таких случаях должны проводиться экспертизы, а их результаты - публиковаться <1>.

<1> Минюст представил коррупцию // Газета.Ru. www.gazeta.ru/politics/2009/08/22_a_3239400.shtml.

Полностью соглашаясь с такой позицией, мы полагаем необходимым распространить

практику проведения такого вида экспертиз и на негосударственную (предпринимательскую) сферу экономической деятельности. Считаем, что для этого имеются правовые основания.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" под коррупцией также понимается: "злоупотребление полномочиями" (ст. 201 УК РФ) и "коммерческий подкуп" (ст. 204 УК РФ), субъектами которых являются лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления или муниципальным учреждением.

Одним из условий для проявления фактов коррупции в частных компаниях является принятие их руководителями нормативных документов, регламентирующих, например, процедуры: закупок оборудования и иных материальных ценностей, реализации сырья и продукции, а также осуществления договорной работы (тендеров). В ряде случаев разработчики таких документов изначально включают в них положения, предоставляющие возможность для злоупотреблений полномочиями соответствующими лицами при осуществлении указанной выше работы.

В этой связи отдельные компании вынуждены принимать меры по минимизации риска коррупции, в том числе посредством выявления "коррупционной практики" - действий, направленных на предложение, получение, передачу или требование прямым или косвенным образом любых материальных или нематериальных выгод с целью повлиять на решения <1>.

<1> Бизнес и финансы // www.company.mts.com.ua/rus/purchase.

Учитывая изложенные выше обстоятельства, считаем целесообразным проработать вопрос о необходимости нормативно-правовой регламентации порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов (и их проектов) на предмет выявления возможности возникновения "коррупционной практики" в случае их реализации, в том числе нормативных документов коммерческих и иных организаций.

7. Вывод. В настоящее время решение вопроса о дальнейшем совершенствовании нормативного и методического обеспечения антикоррупционной экспертизы, на наш взгляд, является одним из приоритетных направлений деятельности соответствующих органов государственной власти с привлечением к этой работе компетентных специалистов в данной сфере и научного потенциала.

ПРАВОВЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Е.Р. РОССИНСКАЯ

Россинская Е.Р., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Института судебных экспертиз, зав. кафедрой судебных экспертиз МГЮА им. О.Е. Кутафина.

В соответствии со [ст. 6](#) Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" одной из мер противодействия коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Производство подобных экспертиз осуществляется в соответствии с требованиями Федерального [закона](#) от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", где даны правовые и организационные основы этой экспертизы, понятие коррупциогенных факторов, сформулированы основные принципы ее организации, субъекты, уполномоченные производить данные экспертизы.

В Федеральном [законе](#) N 172-ФЗ также указывается, что антикоррупционные экспертизы должны производиться в соответствии с [Методикой](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 N 196. Методика включает основные правила проведения экспертизы на коррупциогенность, в ней подчеркивается необходимость обеспечения при производстве экспертизы системности, достоверности и проверяемости результатов, приводится перечень коррупционных факторов.

Вышеуказанная система законодательных и подзаконных актов явилась, безусловно, важнейшим шагом в формировании института антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Однако думается, что это лишь первый шаг, хотя по данному вопросу уже имеется довольно обширная литература. Любая экспертная деятельность должна базироваться на серьезной методологической и методической основе, опираться на богатый эмпирический материал и его теоретическое обобщение. Но время не терпит. Антикоррупционные экспертизы необходимо производить уже сейчас в соответствии с требованиями [ст. 2](#) ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", декларирующей в качестве основных принципов: обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; обоснованность, объективность и проверяемость ее результатов; компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу.

Думается, что задача формирования теоретических и правовых основ антикоррупционной экспертизы могла бы быть оптимизирована путем использования инструментария, разработанного в общей теории судебной экспертизы, - междисциплинарной теории, сформировавшейся окончательно в конце 80-х гг. прошлого века.

Создание междисциплинарной теории - общей теории судебной экспертизы позволяет разработать единые для всех родов и видов экспертиз принципы; выявить общие закономерности, способствующие формированию и развитию частных экспертных теорий, выработать единые представления о предмете экспертизы, ее объектах, задачах, методах и методиках, экспертных технологиях, а также единые подходы к понятиям "специальные знания", "экспертная компетенция" и пр., способствует ускорению формирования и развития новых родов экспертиз за счет экспертного прогнозирования и учета ошибок эмпирического поиска. Основным объектом общей теории судебной экспертизы является сама судебно-экспертная деятельность, рассматриваемая как некая единая система.

Между судебной экспертизой и антикоррупционной экспертизой при всех различиях этих экспертиз имеется целый ряд общих позиций, которые выражаются в предназначении, теоретическом обосновании, систематизации целей и задач, источниках возникновения, стадиях развития, функционировании, нормативном регулировании, организации и т.д. всех экспертиз, независимо от их родов и видов. Во многих случаях судебному эксперту приходится решать вопросы, связанные с исследованием нормативных и нормативно-технических актов.

Специфика любой экспертизы в том, что, проводя исследование с использованием указанных выше методов и основанное на применении специальных знаний, эксперт не объясняет уже имеющийся факт, а добывает новый и дает ему профессиональную оценку, которая и составляет содержание заключения эксперта.

Сейчас уже не является аксиомой, что юридические знания не являются специальными. В настоящее время судья, следователь, дознаватель, лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, как правило, владеют знаниями только в определенных отраслях законодательства и не в состоянии в необходимой степени ориентироваться во всех тонкостях современного обширного законодательства, которое к тому же постоянно изменяется и развивается. В этих сложных условиях в каждой из отраслей законодательства можно условно очертить круг общеизвестных для практикующих юристов, наиболее часто востребуемых ими знаний и специальных знаний. В то же время знание тонкостей современного законодательства во многих случаях крайне необходимо для полного, объективного и всестороннего установления истины по гражданскому делу (особенно в арбитражном процессе), делу об административном правонарушении, а иногда и по уголовному делу. Для производства судебных экспертиз в Конституционном Суде РФ в качестве экспертов вызываются высококвалифицированные юристы (доктора и кандидаты юридических наук), и на их разрешение ставятся вопросы чисто правового характера, касающиеся трактовки и использования отдельных норм материального и процессуального права.

Среди судебных экспертиз существует класс экспертиз, имеющий общую гносеологическую основу с антикоррупционной экспертизой. Это - судебно-нормативные экспертизы <1>, предметом которых являются фактические данные (обстоятельства дела), устанавливаемые в гражданском, административном, уголовном и конституционном судопроизводстве путем исследования с использованием специальных знаний нормативных и нормативно-технических актов.

<1> См., например: Россинская Е.Р. Специальные юридические знания и судебно-нормативные экспертизы // ARGUMENTUM AD JURIDICUM ВЮЗИ - МЮИ - МГЮА: Труды. Т. 2. М.: МГЮА, 2006.

Теория судебных экспертиз дает единый подход к экспертным исследованиям, позволяет сформулировать предмет и задачи новых классов и родов экспертиз. Думается, что на основе этой теории предметом антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов являются фактические данные (положения нормативного акта или проекта), указывающие на возможность создания условий для проявления коррупции и выявляемые с использованием специальных знаний.

Необходимо подчеркнуть, что специальные знания, используемые при производстве антикоррупционных экспертиз, - это не только юридические знания в различных отраслях и

подотраслях права, но иные естественнонаучные, технические и гуманитарные знания, поскольку коррупциогенные факторы должны выявляться и экспертизы производиться и в отношении не только нормативных правовых, но и нормативно-технических актов, включающих серьезную естественно-техническую составляющую, например связанных с пожарной безопасностью, дорожным движением, экологией и пр. В соответствии с Федеральным [законом](#) от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" федеральными законами принимаются технические регламенты, которые также должны быть исследованы с использованием антикоррупционной экспертизы.

Среди гуманитарных специальных знаний особо следует выделить лингвистические знания, поскольку одним из коррупциогенных факторов является наличие юридико-лингвистической неопределенности, возможности различных толкований, неоднозначности терминологии, оценочных суждений. Наглядным примером отсутствия единства терминологического аппарата в нормативных актах являются различные наименования факторов, указывающих на коррупциогенность: "коррупциогенные" в Федеральном [законе](#) и "коррупционные" в [Методике](#), утвержденной Постановлением Правительства РФ.

Руководствуясь общей теорией судебной экспертизы, полагаем, что по аналогии с судебными экспертизами, поскольку круг специальных знаний, необходимый для производства антикоррупционных экспертиз нормативных актов и их проектов, весьма широк, эти экспертизы должны подразделяться на роды и виды в зависимости от специальных знаний и специфики объектов исследования.

Круг специальных знаний определяет и компетенцию эксперта антикоррупционной экспертизы. Полагаем, что данный вопрос разработан пока явно недостаточно. Согласно [ст. 3](#) ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

- прокуратурой РФ;
- федеральным органом исполнительной власти в области юстиции;
- органами, организациями, их должностными лицами.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза пока производится юристами, не имеющими, как правило, экспертной подготовки. Более того, согласно [Приказу](#) Министерства юстиции РФ от 31.03.2009 N 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность" для получения аккредитации юридическое лицо представляет в Минюст России: заявление об аккредитации; заверенную копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица; подписанный руководителем организации список сотрудников организации, отвечающих требованиям к аккредитации физического лица; заверенные копии документов государственного образца **о высшем профессиональном образовании** указанных сотрудников организации; заверенные копии **трудовых книжек** указанных сотрудников организации; заверенные копии документов, удостоверяющих личности указанных сотрудников организации. Физическое лицо предоставляет такие же документы. То есть достаточно иметь высшее образование, работать в данной сфере и ты - уже эксперт.

Практика показывает, что, когда экспертизы на коррупционность нормативных актов производятся подобным образом, успех достигается далеко не всегда и допускается довольно

много ошибок. Причина здесь зачастую не в некомпетентности юристов, не в том, что они не воспользовались какой-то справочной литературой. Она в том, что для ответов на возникающие вопросы недостаточно найти нужный нормативный акт и изучить его, но во многих случаях необходимо провести исследование, основанное на специальных знаниях, т.е. воспользоваться подходами, разработанными в общей теории экспертизы, владеть технологиями экспертного исследования, обладать специфической экспертной подготовкой, экспертным мышлением. Причем для **разрешения вопросов экспертизы** необходимо применить целый ряд частно-научных методов, таких, как, например, **моделирование, логико-семантические и логико-структурные методы анализа, структурно-функциональный анализ, метод сравнительно-правового анализа, конкретно-социологические методы, ситуационный анализ, метод экспертного прогнозирования, метод экспертных оценок и др.** Очевидно, что юристы без специальной подготовки не могут владеть этими методами в полном объеме.

О необходимости подготовки экспертов, производящих антикоррупционные экспертизы, неоднократно упоминалось в литературе. Так, например, Талия Ярулловна Хабриева заостряет внимание на задаче организации обучения государственных служащих, независимых экспертов, а также иных лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, и отмечает, что разработана базовая учебная программа "Коррупция: причины, проявления, противодействие" <1>.

<1> Хабриева Т.Я. **Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы** нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10.

Многолетний опыт подготовки судебных экспертов в Министерстве юстиции и МВД и других ведомствах показывает, что единая программа обучения, так же как и единая методика экспертизы, - **это только первый шаг**. Необходима разработка **серии специальных программ** для подготовки и повышения квалификации именно экспертов антикоррупционной экспертизы с учетом характера специальных знаний - рода антикоррупционной экспертизы. Отсюда родовая классификация этих экспертиз становится неотложной задачей.

Для каждого рода антикоррупционных экспертиз должно быть создано свое методическое обеспечение, а затем и экспертные методики. Имеющаяся общая Методика пока дает только основные направления цели и задачи экспертизы. Согласно общей теории методики экспертного исследования делятся на родовые (общие для данного рода, например, методика юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы), типовые (методика решения типовых экспертных задач экспертизы данного рода) и конкретные (методика данного экспертного исследования).

Развитию антикоррупционной экспертизы может существенным образом способствовать и судебно-экспертная практика. Как уже упоминалось выше, для производства многих судебных экспертиз (например, финансово-экономических, судебно-бухгалтерских, строительно-технических, автотехнических, землеустроительных и др.) эксперты должны хорошо ориентироваться в нормативно-правовых и нормативно-технических актах. Часто в задачу эксперта входит установление фактов нарушений норм и правил (например, правил пожарной безопасности, строительных норм и правил, стандартов бухгалтерского учета и др.). При этом могут быть выявлены и коррупциогенные факторы. В теории судебной экспертизы существует учение об **экспертной профилактике**. На практике разработаны конкретные механизмы осуществления этой профилактики, когда, например, в ходе экспертизы вне связи с расследуемым делом выявлены дефекты оборудования, могущие привести к аварии, или

нарушения технологии, влияющие на качество продукции. Если же выявляются коррупциогенные факторы в нормативных актах, механизм экспертной профилактики отсутствует, а должен быть предусмотрен.

Одним из родов антикоррупционной экспертизы уже сейчас можно считать юрико-лингвистическую экспертизу нормативных актов и их проектов, которая опирается на новую отрасль знания - правовую лингвистику.

К производству этих экспертиз практически готовы выпускники Института судебных экспертиз МГЮА им. О.Е. Кутафина - специалисты двойной компетенции (право и правовая лингвистика).

Выпускники обладают комплексными юридическими и лингвистическими знаниями и навыками производства экспертиз, объектом которых является слово: звучащее, напечатанное или написанное, отображенное на любом носителе и распространяемое любым способом, включая массовую коммуникацию в Интернете. Они могут еще на этапе прочтения рукописи осуществлять экспертно-лингвистический и юридический мониторинг текстов, т.е. заниматься экспертной профилактикой, снижая тем самым возможность рисков коррупциогенности нормативных актов.

В учебных планах кроме дисциплин традиционного юридического цикла предусматривается изучение теории судебной экспертизы, экспертных технологий, компьютерно-технической и автороведческой экспертиз, экспертизы устной речи (фоноскопической), технической экспертизы документов, судебного речеведения, лингвистической конфликтологии, языкового манипулирования и многих других. Студенты также овладевают современными компьютерными средствами поддержки принятия экспертных решений.

Таким образом, думается, что выпускники ИСЭ МГЮА уже обладают практически всеми необходимыми специальными знаниями, умениями и навыками и после небольшой стажировки вполне могут выполнять антикоррупционные юрико-лингвистические экспертизы нормативных актов и их проектов, а также заниматься разработкой специфических методик экспертного исследования этих объектов.

С 2010 учебного года кафедрой судебных экспертиз МГЮА им. О.Е. Кутафина будет реализовываться магистерская программа "Антикоррупционная юрико-лингвистическая экспертиза". Полагаем, что наилучшие результаты в подготовке высококвалифицированных компетентных экспертов антикоррупционной экспертизы могут быть достигнуты только при получении ими профильного юридического образования в рамках магистратуры.

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

А.Ф. СОКОЛОВ

Соколов А.Ф., кандидат юридических наук, зав. кафедрой уголовного процесса и криминалистики Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Одним из важных компонентов антикоррупционного законодательства Российской Федерации стал Федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <1> (далее - Закон). Его основной функцией является выявление и нейтрализация коррупционных рисков как в действующих, так и в разрабатываемых нормативных правовых актах.

<1> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

В настоящее время проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов широко развернуто всеми органами государственной власти, в которых сформированы подразделения по проведению экспертизы издаваемых этими органами нормативных правовых актов на коррупциогенность. Положительным моментом этой деятельности, по мнению Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки, является подключение к этой работе общественных объединений, политических партий и отдельных граждан <1>.

<1> См., например: Чайка Ю. Основные задачи и направления деятельности правоохранительных органов в борьбе с коррупцией // Профессионал. 2009. N 6. С. 9.

На необходимость участия общественности в нормотворчестве указывалось некоторыми авторами еще до принятия Закона. Так, по мнению Э.В. Талапиной, в законодательстве должно в обязательном порядке предусматриваться участие заинтересованных лиц и их объединений при разработке тематических актов, затрагивающих их интересы (экологических организаций, объединений малых предпринимателей, обществ защиты прав потребителей и др.) <1>.

<1> Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. N 5.

Этим же автором отмечается, что при разработке порядка проведения антикоррупционной экспертизы государственная и независимая экспертизы должны сосуществовать, при этом в обязательном порядке необходим механизм государственного реагирования на итоги независимых антикоррупционных экспертиз.

Законодатель, в принципе, пошел по указанному пути и закрепил в ст. 5 Закона положение о независимой антикоррупционной экспертизе, разработав механизм реагирования соответствующим органом на полученное заключение. Однако, разделяя в целом положения

указанной нормы Закона, отметим определенные положения, которые, на наш взгляд, выглядят несколько спорными.

Во-первых, отметим, что термин "независимая" представляется не совсем корректным. Исходя из данной терминологии, следует, что прокуроры, проводящие антикоррупционную экспертизу, являются лицами зависимыми. В связи с изложенным считаем, что более правильно было бы термин "независимая" заменить иным, например, термином "общественная". И, соответственно, использовать связку "государственная - общественная". Может быть использована и другая конструкция: "ведомственная - вневедомственная".

Во-вторых, нами усматривается некоторая рассогласованность ч. 2 и ч. 3 ст. 5 Закона. Так, из ч. 2 следует, что в заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. А ч. 3 предусматривается направление мотивированного ответа гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. В конечном счете не ясно, какое решение может быть принято по итогам рассмотрения заключения, в котором должны, но не содержатся предложения о способе устранения выявленных факторов. С одной стороны, рассмотрение данного заключения обязательно, а с другой стороны, по результатам рассмотрения ответ на него можно не направлять. А будет ли оно учитываться при дальнейшей работе над нормативным актом? Полагаем, что более логичным и конкретным было бы в ч. 3 ст. 5 Закона закрепление положения о том, что "заключение по результатам антикоррупционной экспертизы подлежит обязательному рассмотрению, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов", поскольку содержание такого заключения не соответствует требованиям ч. 2 ст. 5 Закона.

Предметом антикоррупционной экспертизы могут быть как законодательные, так и подзаконные нормативные акты, причем как действующие, так и проекты. Мы согласны с точкой зрения С.В. Матковского о том, что более эффективным представляется проведение экспертизы проектов нормативных актов, поскольку при выявлении наличия коррупционных факторов она позволяет своевременно устранить их либо разработать опережающие превентивные меры <1>.

<1> Матковский С.В. [Правовая природа антикоррупционной экспертизы](#) // Российский следователь. 2008. N 24.

Однако имеется и иная точка зрения. Например, А.В. Нестеров, подвергая критике словосочетание "антикоррупционная экспертиза" за то, что оно не может легально отображать процессуальное действие по проверке правовых актов и предлагая заменить его на понятие "правовой аудит", пишет, что проверку пригодности действующего нормативного правового акта с помощью правового аудита провести невозможно, так как критерием такого аудита является правовая практика. При наличии в правовой (юридической) практике несоответствия правовых или юридических ситуаций требованиям принятого нормативного правового акта данный акт должен подвергаться изменениям в соответствующем порядке по инициативе заинтересованных лиц <1>.

<1> Нестеров А.В. [Правовые основания антикоррупционной экспертизы](#) // Безопасность бизнеса. 2009. N 2.

Оценка заключения антикоррупционной экспертизы тоже имеет определенные проблемы. Возникает вопрос о юридической силе указанных заключений. Порядок рассмотрения заключения эксперта законом четко не определен. Соответственно, не ясно, какой орган должен рассматривать заключение, кто должен уведомить гражданина или организацию о принятом решении. Практика свидетельствует, что данные проблемы стоят очень остро.

Так, по данным Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А. Буксмана, в первом полугодии 2009 г. прокурорами на предмет коррупциогенности изучено свыше 410 тыс. нормативных правовых актов и их проектов. Почти в 22 тыс. из них (5,3%) обнаружены коррупциогенные факторы, а 18 тыс. (4,4%) прямо противоречили закону. В результате принятых мер прокурорского реагирования, отмечает А. Буксман, коррупциогенные факторы исключены почти из 16 тыс. правовых актов и из проектов <1>.

<1> Буксман А. Проблемы выявления, пресечения, расследования и предупреждения преступлений коррупционной направленности // Професионал. 2009. N 6. С. 12.

В связи с изложенным возникает резонный вопрос о судьбе 6 тыс. нормативных актов, в которых обнаружены коррупциогенные факторы и о 2 тыс. актов, прямо противоречащих закону. Допускаем, что не все коррупциогенные факторы могут быть полностью устранены из нормативного акта ввиду того, что это может, например, каким-либо образом заблокировать управленческую, хозяйственную или иную деятельность. Также не всегда возможно избежать нормативных отсылок, сузить свободу административного усмотрения и т.п. Однако считаем, что в случае противоречия закону нормативный правовой акт ни при каких обстоятельствах принят быть не может.

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ВВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Т.Д. ТЕЛЕГИНА

Телегина Т.Д., кандидат юридических наук, ассистент кафедры криминалистики МГУ им. М.В. Ломоносова.

Принятие Федерального [закона](#) от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <1> успешно дополнило плеяду законодательных положений, направленных на провозглашенную в России борьбу с коррупцией.

<1> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

Уже сама по себе нацеленность государственной политики на ликвидацию одного из негативных социально-политических явлений в стране - коррупции преимущественно правовым путем вызывает множество закономерных возражений. Негативное отражение к указанной позиции законодателя крайне метко было выражено М.В. Талан: "...Надо ли вообще принимать какой-либо отдельный закон о коррупции? Коррупция является одним из социальных негативных явлений, к которым также относят пьянство, наркоманию, проституцию, бродяжничество, попрошайничество. Можно ли решить проблемы борьбы, например, с пьянством или проституцией путем принятия специальных законов, в которых будет отражено определение этих явлений, формы их проявления, принципы борьбы с ними и т.д.?" <1>.

<1> Талан М.В. Коррупционные преступления в сфере экономической деятельности // Современные разновидности российской и мировой преступности. Саратов: Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2005. С. 357.

Подобные закономерные возражения вызывает принятие как [Закона](#) о противодействии коррупции, так и [Закона](#) об антикоррупционной экспертизе. Следует начать с того, что федеральный законодатель сузил понятие этого социально-экономического и криминологического явления, обладающего многоуровневым содержанием и включающего в себя целый комплекс общественно опасных деликтов и преступлений, сведя понимание коррупции лишь к совокупности преступных деяний (ст. 1 ФЗ "О противодействии коррупции" <1>). Более того, даже цитируя статьи Уголовного кодекса, законодатель допустил неточность, исключив из мотивации коррупционных деяний "иную личную заинтересованность" помимо имущественной составляющей (ст. 285 УК РФ - злоупотребление должностными полномочиями). По иронии юридической судьбы именно этим неточным актом (ст. 6 ФЗ "О противодействии коррупции") предусматривается необходимость введения в России антикоррупционной экспертизы в целях профилактики коррупции и улучшения качества законодательного материала.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Принятый в развитие [Закона](#) о противодействии коррупции Федеральный [закон](#) об антикоррупционной экспертизе устанавливает правовые и организационные основы указанной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях

выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. При этом под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), 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 (ст. 1). Уже исходя из приведенной общей формулировки целей и задач антикоррупционной экспертизы, складывается впечатление, что речь идет не о каком-то специфическом исследовании нормативного материала, но о добротной юридической экспертизе качества правового акта. Именно на этапе подготовки проектов актов должно быть решено большинство из указанных задач, равно как и продуманы социально-экономическая и политическая обоснованность их принятия.

А между тем ученые неоднократно указывали на необходимость обратить внимание на качество выпускаемых юридических актов, даже на высшем уровне государственной власти. Это касается нормальной, добротной, качественной проработанности текстов. Так, в литературе <1>, в частности, обращается внимание на следующие недостатки при разработке нормативно-правовых актов: несоставление в ряде случаев концепции законопроекта, нечеткое ее структурирование; определение цели в отрыве от объективных законов общественного развития; недостаточность и несоответствие средств реализации законопроекта его цели; неравномерное развитие некоторых отраслей, подотраслей, институтов законодательства; множественность и фрагментарность законов; дублирование, противоречивость, параллелизм, хаотичность, фрагментарность, отсутствие должного обоснования, правового регулирования общественных отношений; превалирование подзаконных актов над законами, приводящее в итоге к поспешному преобразованию подзаконных и даже ведомственных актов в законодательные (например, налоговые); несоставление прогноза действия будущего акта с четким определением планируемых изменений в регулируемой сфере, что ведет к хаотичному развитию правовой системы; отсутствие авторитетного финансово-экономического обоснования цены документа, составленного с участием членов Правительства РФ и Счетной палаты; игнорирование концепции и принципов системного подхода при конструировании нормы будущего закона; низкий профессиональный уровень разработки законопроектов; отсутствие государственной программы развития законодательства; представление законопроекта в парламент при отсутствии полного комплекта документов, необходимых для его рассмотрения.

<1> См., напр.: Кузьменко И.Ю. Федеральное конституционно-правовое законодательство России: проблемы эффективности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 24 - 25; Уваров А.А. Проблемы совершенствования законодательства в сфере компетенции органов местного самоуправления // Современная российская государственность: теоретические и конституционно-правовые аспекты. Саранск, 2007. С. 333; Чепус А.В. Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 133 - 134 и др.

Приведенные недочеты следует дополнить и проблемами в области правореализации, касающимися как низкого профессионализма исполнителей, так и недостатка организационных, финансовых и иных ресурсов, отсутствия подзаконной нормативной базы.

Таким образом, думается, что решение проблемы квалифицированной подготовки проектов нормативно-правовых актов по всем правилам юридической экспертизы во многом свело бы к

нулю необходимость законодательного введения новой процедуры - антикоррупционной экспертизы.

В Методике проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность, разработанной юристами правового департамента Торгово-промышленной палаты Саратовской области <1>, рассматриваемый вид исследований прямо поименован **юридической** антикоррупционной экспертизой, которая заключается в **правовой** оценке нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования на наличие коррупциогенных факторов (п. 2.2 Методики).

<1> Текст Методики опубликован на сайте Экспертного совета по проведению юридических экспертиз нормативных правовых актов и проектов на коррупциогенность при ТПП Саратовской области // [http:// anticorr. sartpp. ru](http://anticorr.sartpp.ru).

К такому выводу подталкивает и анализ утвержденной Правительством РФ **Методики** проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов <1>. В нем дано пояснение достаточно размытому законодательному определению коррупционных факторов. Под ними понимаются: а) факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления; б) факторы, связанные с наличием правовых пробелов; в) факторы системного характера.

<1> **Постановление** Правительства РФ от 05.03.2009 N 196 "Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" // СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1241.

Представляется очевидным, что именно перечисленные факторы определяют качественность правовой работы законодателя, сущность и содержание юридической экспертизы проектов нормативных актов. Более того, вызывает удивление стремление законодателя и ряда правоприменителей бороться с порождающими коррупцию оценочными формулировками норм путем формулирования новых таких же норм. Так, к коррупционным факторам предложено относить наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации предложенного ему права <1>; положения, определяющие неразумно обременительные условия для реализации лицом своего права <2>. А между тем отсутствуют объективные критерии завышенности, неразумности или обременительности. Определение данных факторов оставлено исключительно на усмотрение эксперта.

<1> **Пункт 7** Методики проведения экспертизы (Постановление Правительства РФ N 196).

<2> Пункт 5 таблицы 1 Методики, утвержденной Экспертным советом ТПП Саратовской области.

Самым удивительным является наличие в нормативно-правовых актах, нацеленных на искоренение юридической и лингвистической неграмотности путем унификации принимаемых правовых актов, расхождения в ключевых терминах. Так, в [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе говорится о **коррупциогенных** факторах. Однако во исполнение этого Закона Правительство РФ принимает нормативный акт о **коррупционных** факторах <1>. Таким образом, представляется неуместным предъявление тех самых завышенных требований к разработке нормативных правовых актов с точки зрения их юридико-лингвистической определенности при допущении подобных ошибок в правоустанавливающем акте.

<1> [Постановление](#) Правительства РФ от 05.03.2009 N 196 "Об утверждении Методики проведения экспертизы".

Отнесение же определения компетенции должностного лица по формуле "вправе" как диспозитивном установлении возможности совершения действий в отношении граждан или организаций <1> к коррупционным факторам противоречит общей теории государства и права. Доктрина трактует право должностного лица как его обязанность: особенность использования права государственными органами и должностными лицами состоит в том, что для достижения поставленной перед ними цели они обязаны использовать предоставленные им права <2>. Таким образом, коррупциогенность нормы, сформулированной подобным образом, снимается.

<1> [Пункт 7](#) Методики проведения экспертизы (Постановление Правительства РФ N 196).

<2> См., напр.: Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2004. С. 731.

Более того, необоснованным представляется отнесение к коррупционным факторам отсутствия в нормативном акте мер ответственности органов публичной власти, а равно нарушение режима прозрачности информации <1>. Данные вопросы регулируются соответствующим федеральным законодательством и не нуждаются в дублировании на уровне отдельных отраслевых актов <2>.

<1> [Пункт 7](#) Методики проведения экспертизы (Постановление Правительства РФ N 196).

<2> Ответственность должностных лиц предусмотрена в [КоАП РФ](#), [УК РФ](#), [Законом](#) РФ от 27.04.1993 N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Прозрачность деятельности органов публичной власти регулируется Федеральными законами от 09.02.2009 N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"; от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации".

Таким образом, беглый анализ законодательства об антикоррупционной экспертизе позволяет прийти к выводу о необоснованности введения указанного дополнительного контрольного механизма в области законодательного процесса. Выявленные недостатки правового материала вполне можно компенсировать качественным проведением юридической экспертизы принимаемых актов и повышением профессионализма правоприменителей.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ РФ

Л.В. ЧХУТИАШВИЛИ

Чхутиашвили Л.В., кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики МГЮА им. О.Е. Кутафина.

Задача каждого коммерческого банка РФ - построение надежной защиты кредитной организации от внутренних и внешних угроз. Основные направления создания такой системы безопасности, включая правовую, организационную и инженерно-техническую защиту, призваны обеспечить защиту банковского дела от противоправных действий и недобросовестной конкуренции.

Обеспечение безопасности является неотъемлемой составной частью деятельности коммерческого банка. Состояние защищенности представляет собой умение и способность кредитной организации надежно противостоять любым попыткам криминальных структур или недобросовестных конкурентов нанести ущерб законным интересам банка.

В процессе выявления, анализа и прогнозирования потенциальных угроз интересам банка в рамках концепции учитываются объективно существующие внешние и внутренние условия, влияющие на их опасность. Таковыми являются: нестабильная политическая, социально-экономическая обстановка и обострение криминогенной ситуации; невыполнение законодательных актов, правовой нигилизм, отсутствие ряда законов по жизненно важным вопросам; снижение моральной, психологической и производственной ответственности граждан.

Коррупция остается одной из внешних угроз безопасности коммерческих банков. Коррупция тесно связана с различными формами злоупотребления властью, причем на всех ее уровнях: это и предоставление всякого рода преференций так называемым приближенным предпринимателям, и создание внеправовых преимуществ при получении государственных услуг, и многое-многое другое. По сути речь идет о действиях, приводящих к нарушению равенства прав и самой свободы экономической деятельности, к неисполнению государством обязанности по обеспечению добросовестной конкуренции. Как результат, нарушаются законные права граждан, сковывается нормальное развитие экономики, создаются серьезные барьеры на пути экономического роста.

Банковская сфера в России начала преобразовываться одной из первых. На рубеже 80 - 90-х

гг. прошлого столетия фактически происходила ненормативная приватизация существенной части государственного банковского сектора. Создание системы уполномоченных банков, которым передавались в управление бюджетные средства, в условиях высокой инфляции было для последних источником получения колоссальных прибылей. Естественно, что и здесь коррупция пустила глубокие корни.

Сотрудничество чиновников с коммерческими банками позволило цивилизовать формы получения взяток и от традиционных конвертов (а затем - чемоданчиков) с наличием перейти к льготным кредитам, завышенным в десятки раз процентам по вкладам и другим, более утонченным формам благодарности.

Бюджетные деньги в коммерческих банках - зона коррупции. Бытует размещение государственных средств на депозитных счетах коммерческих банков. Нередки случаи приобретения материальных ценностей и услуг по завышенным ценам, что наносит государству значительный ущерб. Корни коррупции находятся в самих изъянах устройства экономической и административной жизни государства, подпитываются некачественным законодательством и распространяются при отсутствии эффективного контроля за деятельностью должностных лиц, органов государственной и муниципальной власти.

В 2003 г. создан Совет при Президенте по борьбе с коррупцией, главной задачей которого является выявление причин и условий распространения коррупции и на этой базе выработка системной антикоррупционной политики, политики, отраженной как в действующем законодательстве, так и в организации правоприменительной работы. Создан Общественный антикоррупционный комитет, работающий над установлением атмосферы законности и правопорядка через активное сотрудничество с институтами гражданского общества, федеральными и региональными органами власти и силовыми структурами.

Власть в России неоднократно и громко заявляла о необходимости борьбы с коррупцией, разрабатывались целые программы, делались отдельные, достаточно жесткие шаги, но прямо нужно сказать: большого эффекта они, к сожалению, не дали.

Масштабы этого явления будут сокращаться только по мере того, как в стране будут укрепляться право, институты демократии и цивилизованный рынок. А органы власти станут бороться не только с последствиями коррупции, но и с ее причинами.

Необходимы новые методы контролирования и снижения общего уровня коррупции. Пока современное общество не готово полностью изменить, ужесточить законодательство в этой сфере, чтобы искоренить это явление, но в ближайшем будущем преобразований не избежать. Антикоррупционная политика представляет собой совокупность отношений и действий по выработке концептуальных антикоррупционных идей, их отражению в действующем законодательстве и проведению в жизнь посредством институтов публичной власти.

Предупреждение коррупционных правонарушений осуществляется путем применения в том числе антикоррупционной экспертизы правовых актов. Сегодня необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства. Надо избавить правовое поле от пустых деклараций, от норм двойного толкования и внутренних противоречий. В законах должны оставаться только ясные и реалистичные требования, а также прописаны четкие механизмы их применения.

В последнее время все острее встает вопрос о необходимости модернизации российской экономики. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации. Россия переживает сейчас не просто модернизацию, а коренную ломку общественных,

государственных и экономических устоев. На мой взгляд, модернизация стала сегодня ключевым термином дня, главным словом эпохи. Только грамотно проведенные реформы могут вновь превратить Россию в великую империю.

Мы не должны во всем опираться на опыт Запада либо, копируя его реформы, адаптировать их к нашим условиям жизни. Прежде всего, в изменениях нуждается культура россиян. Наше общество съедает кризис доверия и социального цинизма. Причем это не только результат коммунистического наследия и тяжелых рыночных реформ, но и последнего периода. Необходимы меры доверия, способные изменить общественный климат, повысить гражданскую активность, дать импульс новой волне перемен, которые пользовались бы поддержкой большинства населения. Сегодня дело не столько в новых идеях, сколько в новой политике.

Необходимость модернизации в нашей стране обуславливается отставанием России от развитых стран, а также изменением, развитием мира и человечества в целом. Сегодня Россия как бы застряла между новыми мировыми игроками (Бразилией, Индией, Китаем), оказывающими давление дешевой рабочей силой и захватом рынков, и странами - лидерами инновационного развития, от которых она явно отстает, но все же имеет шанс догнать. Главная ошибка нашей власти и общества заключается в том, что они недостаточно серьезно осознают важность вызова.

Россия, во-первых, обречена добиваться инновационного развития: она не имеет времени в отличие от Китая, Индии или Бразилии. Это и ответ на вопрос, почему нам необходима модернизация. Во-вторых, добиваться такого развития можно только посредством социальных и политических реформ, изменяющих институты, а затем и культуру в направлении, обеспечивающем повышение инновационного потенциала. Это ответ на вопрос, какой должна быть у нас модернизация. В-третьих, государство и элита обязаны готовить общество к необходимым переменам, добиваться позитивного восприятия им перемен, а не создавать препятствия в интересах тех или иных частных групп.

Готово ли наше государство к модернизации, и каким образом она должна осуществляться? Безусловно, необходимо учитывать традиции нашего народа, уровень культуры, образования, науки, ресурсы, которыми обладает государство. Выходом из сложившейся ситуации отставания России от других государств является переход к инновационной экономике путем институциональных и культурных изменений в самом обществе.

Исходя из необходимости обеспечения надлежащего государственного управления, укоренения демократических начал, гласности и контроля в деятельности государственных и муниципальных органов власти, укрепления доверия граждан к власти; утверждая принцип бескорыстного и ответственного служения лиц, наделенных публичным статусом, гражданам, народу и государству; сознавая потребность в самоограничении власти, создании стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствовании национального законодательства с учетом норм международного права о противодействии коррупции; подчеркивая, что коррупция представляет серьезную угрозу национальной безопасности, функционированию публичной власти на основе права и закона, верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости; затрудняет экономическое развитие и угрожает основам рыночной экономики; в развитие конституционной обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина, поддерживать конкуренцию и свободу экономической деятельности важно восстановить внешний контроль над бюрократией и разделить ветвей власти в Российской Федерации.

Закономерный итог антикоррупционной деятельности власти в России - см. таблицу ниже.

Коррупция в России

В 2013 г. ущерб от коррупции вырос в 7,6 раза, превысив 10 млрд рублей

Коррупцированность работников правоохранительных органов

За 9 месяцев 2013 г. осуждены более **800** должностных лиц в правоохранительных органах



*ФСКН – Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков

**Статья 237 УПК РФ – Возвращение уголовного дела прокурору

Коррупционные дела

янв.-сен. 2013 г. к янв.-сен. 2012 г. в %



Источник: genproc.gov.ru

