

**Е.Р. РОССИНСКАЯ \* , Е.И. ГАЛЯШИН\*\***

**О КОМПЛЕКСНОЙ ПРИРОДЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ  
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

*Ключевые слова.* Коррупция, антикоррупционная экспертиза, методика, комплексность, национальное законодательство.

Совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности — одно из насущных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции<sup>1</sup>.

Конвенция ООН против коррупции налагает на государство — участник Конвенции обязанность «периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» (пункт 3 статьи 5)<sup>2</sup>. Антикоррупционная экспертиза упомянута среди мер профилактики коррупции в ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>3</sup>.

В целях выявления в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для

---

© Россинская Е.Р., Галяшина Е.И., 2012.

\* Доктор юридических наук, профессор, директор Института судебных экспертиз, заведующая кафедрой судебных экспертиз Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, заслуженный деятель науки РФ [elena@rossinskaya.ru].

\*\* Доктор юридических наук, доктор филологических наук, профессор, заместитель заведующей кафедрой судебных экспертиз Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина [galyashina@rambler.ru].

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы // Рос. газ., 2010, 14 апреля.

<sup>2</sup> Принята в Нью-Йорке 31.19.2003 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН — резолюция 58/4. Вступила в силу для России 08.06.2006 г.

<sup>3</sup> Опубликован в Российской газете 30 декабря 2008 г.

проявления коррупции, в специальном законе были определены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы<sup>1</sup>. Однако понятие антикоррупционной экспертизы в этом документе лишь упоминается, но не раскрывается. В основном все внимание законодателя сосредотачивается на сущности коррупциогенных факторов. Коррупциогенными факторами являются 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<sup>2</sup>.

Определение антикоррупционной экспертизы мы находим лишь в ст. 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятого в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 года Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, носящего рекомендательный характер<sup>3</sup>.

«Антикоррупционная экспертиза правовых актов — деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов. Коррупциогенный фактор — явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению».

Однако ни в ранее принятых, ни в действующих на данный момент Правилах и Методике проведения антикоррупционной экспертизы обобщающего определения понятия данного вида экспертизы не содержится<sup>4</sup>.

Правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3609.

<sup>2</sup> Часть 1 и часть 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3609.

<sup>3</sup> Согласно п. 2 постановления Модельный закон рекомендуется для использования в национальном законодательстве. См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2004. №33. С. 225—260.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»/Российская газета. №5125 от 05.03.2010 г.

и проектов нормативных правовых актов. Таким образом, независимая экспертиза в Правилах, по сути, противопоставляется ведомственной экспертизе, проводимой Минюстом. Об иных субъектах экспертной деятельности по выявлению коррупциогенных факторов в правовых актах, упоминаемых в ранее принятом специальном законе ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>, в Правилах ничего не говорится. В то же время в Методике определено, что настоящая методика применяется для обеспечения проведения прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Этой же методикой руководствуются независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов при проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

При этом понятие «независимые эксперты» не поясняется, создавая впечатление, что ведомственные эксперты «зависимы».

Термин «независимая экспертиза» также вызывает возражения, т.к. все остальные — получаются зависимыми. Любая экспертиза должна быть объективной и независимой. В этой связи можно согласиться с предложением о переименовании «независимой антикоррупционной экспертизы», назвав ее иначе, например, как предлагают авторы монографии, в «общественную»<sup>2</sup>.

В научной литературе также нет единого и общепринятого понятия антикоррупционной экспертизы. Так, например, К.И. Головщинский под антикоррупционной экспертизой законодательства понимает комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия<sup>3</sup>.

Т.Я. Хабриева полагает, что антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а вы-

---

<sup>1</sup> В Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3609 субъектами проведения антикоррупционной экспертизы называются: органы прокуратуры РФ, Министерство юстиции РФ, органы, организации, их должностные лица, принявшие нормативный правовой акт, институты гражданского общества и граждане РФ.

<sup>2</sup> Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (Федеральный и региональные аспекты) / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.А. Лопашенко. М.:Юрлитинформ, 2011, с. 47.

<sup>3</sup> См.: *Головщинский К.И.* Диагностика коррупциогенности законодательства: учебное пособие. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004.

ступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке ведомственных нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении<sup>1</sup>.

Таким образом, принципы, предмет и сущность понятия «антикоррупционная экспертиза» как особого вида экспертной деятельности законодательно не дефинировано.

Тем не менее обобщение практики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, мониторинг правоприменения показывают, что юридикотехнические и языковые погрешности нормативного правового текста создают предпосылки для расширения чиновничьего усмотрения, формируя базу для злоупотреблений полномочиями, служебным положением и иных видов коррупционного поведения, поскольку правовое предписание, будучи недостаточно ясным и конкретным, может трактоваться неоднозначно, расширяя дискреционные полномочия правоприменителя. Правовая природа текста нормативного правового акта требует особой точности и тщательности языковых формулировок, продуманности и логичности структуры юридического документа, не допускает расплывчатости или противоречивости его норм.

Определенные трудности в работе с нормативным правовым актом и проектом нормативного правового акта вызывает то, что на сегодняшний день в российском законодательстве нет легального определения этому сложному по своей природе объекту. Потребность в нормативном закреплении понятия «нормативный правовой акт» достаточно давно назрела на практике. Законодатель неоднократно делал попытку создать закон «О нормативных правовых актах», но, к сожалению, он так и не был принят и, соответственно, издан.

Важно отметить, что в п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» названы существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт. К ним относятся:

- издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права, 2009, № 10. С. 8.

- наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В связи с изменениями, внесенными в ч. 1 ст. 1 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации», и возложением на прокурора обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц, были разработаны соответствующие методические рекомендации. В них приведено такое определение нормативного правового акта: «Под нормативным правовым актом понимается официальный письменный публичный общеобязательный документ, принятый (изданный) в определенной форме, с помощью которого правотворческий орган от имени государства в пределах своей компетенции в установленном порядке вносит изменения в систему действующих норм права путем принятия новых норм права, внесения в них изменений и дополнений или решения, направленного на отмену (признания утратившими силу) устаревших (противоречащих) актов (норм)»<sup>1</sup>.

Очевидно, что несмотря на столь пристальное внимание к проблемам организации данного вида экспертной деятельности первых лиц государства, органов государственной власти, институтов гражданского общества, научной общественности, практикующих экспертов и т.д., следует признать, что до настоящего времени многие правовые, методологические, организационные проблемы антикоррупционной экспертизы остались неразрешенными, а ее действенность оставляет желать лучшего.

Эффективное проведение любой экспертизы невозможно без четкой методологии, определяющей предмет, цели, задачи, объекты, компетенцию, права, обязанности и ответственность субъекта экспертизы, методы и методики, место в классификации экспертиз, подходы и критерии оценки полученных результатов и формы их представления.

Учитывая высокую актуальность совершенствования правового механизма искоренения коррупции как социального явления<sup>2</sup>, авторами было предприня-

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на коррупциогенность // Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. С. 19–20.

<sup>2</sup> Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, определяющая сохраняющийся рост преступных посягательств, связанных с коррупцией, как основной источник угрозы национальной безопасности.

то научное исследование теоретических основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов через призму общих закономерностей и инструментария, разработанных в теории судебной экспертизы.

В настоящей статье рассматриваются базовые категории методологии антикоррупционной экспертизы (АКЭ), осуществляемой в целях выявления в нормативных правовых актах и их проектах положений, способствующих проявлению коррупции.

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 субъектах, 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. Поэтому между судебной экспертизой и антикоррупционной экспертизой при всех различиях этих видов деятельности имеется 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 и судебному эксперту приходится решать вопросы, связанные с исследованием нормативных и нормативно-технических актов. А любой эксперт, проводящий антикоррупционную экспертизу, должен руководствоваться теми же, что и судебный эксперт, принципами: полноты и всесторонности, проведения исследования на строго научной и практической основе, объективности, независимости.

Заключение антикоррупционной экспертизы может стать предметом судебного разбирательства в случае представления прокурора, чье требование о внесении изменений и исправлений в нормативный правовой акт не будет удовлетворено соответствующим органом. В таком случае потребуются назначение и производство уже судебной экспертизы на предмет обоснованности и компетентности заключения антикоррупционной экспертизы. При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов

либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование. Однако данное требование может быть отклонено, т.к. оно не носит обязательный для рассматривающего его органа характер. Не случайно в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2009 №400 подчеркивается необходимость использовать прокурором права на обращение в суд в случае отклонения требования в порядке, установленном процессуальным законодательством <sup>1</sup>.

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.

Соответственно и заключение эксперта, проводящего антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, должно отвечать общим принципам экспертной деятельности <sup>2</sup>, — основываться на положениях, дающих возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов на базе общепринятых научных и практических данных.

В этой связи рассмотрим ряд проблем, которые могут быть решены на практике за счет применения методологии общей теории судебной экспертизы.

Первая проблема обусловлена потребностью практики в модернизации законодательства по противодействию коррупции и в оптимизации превентивных мер ее проявлений.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» данная экспертиза выступает в качестве основной меры профилактики коррупционных правонарушений <sup>3</sup>. Производство подобных экспертиз осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 17.06.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экс-

<sup>1</sup> Статья 9.1 Федерального закона от 17.07.2009 № 171-ФЗ.

<sup>2</sup> Приказ ГП РФ от 28.12.2009 №400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»//Законность. №4.2010.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3609.

пертизе 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.

Таким образом, правовая база противодействия коррупции предусматривает обязательное проведение антикоррупционной экспертизы проектов федеральных нормативных правовых актов в соответствии с утвержденными постановлением Правительства правилами и методикой<sup>1</sup>.

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются Генеральная прокуратура России<sup>2</sup>, Минюст России<sup>3</sup>, правовые службы органов государственной власти<sup>4</sup> и органов местного самоуправления, а также независимые эксперты. В качестве основных принципов в методике указаны: обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; обоснованность, объективность и проверяемость ее результатов; компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу.

Вышеуказанная система законодательных и подзаконных актов явилась безусловно важнейшим шагом в формировании института антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Однако, думается, что здесь необходимо распространить на деятельность эксперта, осуществляющего антикоррупционную экспертизу, принципы судебно-экспертной деятельности, которую можно рассмотреть через призму специальных знаний субъекта антикоррупционной экспертизы и комплексность ее производства.

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

---

<sup>1</sup> Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // СЗ РФ, 2009, № 10, ст. 1240.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с принятием Федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”» // Рос. газ., 2009, 21 июля.

<sup>3</sup> Указ Президента России от 18 января 2010 г. № 80 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”» // Рос. газ., 2010, 22 января.

<sup>4</sup> Постановление Правительства России от 20 февраля 2010 г. № 72 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”» // Рос. газ., 2010, 2 марта.

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 требуемых 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, 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.

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 естественно-научные, 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 г. № 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 г. № 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.

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 частнонаучных 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.

Для каждого вида 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 нор-

мативных актах, механизм экспертной профилактики отсутствует, а должен быть предусмотрен.

Если юридико-экономическая экспертиза как вид антикоррупционной экспертизы только зарождается, то юридико-лингвистическая экспертиза нормативных актов и их проектов, которая опирается на новую отрасль знания — правовую лингвистику, уже активно развивается.

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.

Во многом потенциальные условия, порождающие коррупциогенность текста закона, создают злоупотребление законами языка, слабое владение юридическим языком, неумелое обращение с ним при конструировании нормативных предписаний. Текст нормативного правового акта должен быть не только грамотным с точки зрения юридической техники, но и лингвистически точным.

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, приведенный последним в Методике, по нашему мнению, явно недооценен. При этом юридико-лингвистическая неопределенность обозначена довольно узко — как употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера. Тем не менее 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.

Авторы считают, что все коррупциогенные факторы, которые подлежат выявлению при проведении антикоррупционной экспертизы, так или иначе содержатся и проявляются в текстовой материи нормативного правового акта, а потому антикоррупционную экспертизу начинать надо с проведения двух различных и самостоятельных видов анализов.

С одной стороны, необходимо проводить комплексное юридико-лингвистическое исследование нормативного правового текста, а с другой — осуществлять юридико-экономический анализ с целью выявления экономически обусловленных причин, порождающих коррупцию.

Юридико-лингвистический анализ нормативно-правового текста требует применения синтезированных знаний в области науки о языке и правовых наук с опорой на правовую лингвистику.

Юридико-экономический анализ предполагает привлечение к экспертизе сведущего лица с двойной юридико-экономической компетенцией.

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 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. Юридико-экономическая составляющая также находится в стадии зарождения.

Методика как система предписаний (категорических или альтернативных), регламентирующих выбор и порядок применения в определенной последовательности и в определенных (существующих или создаваемых) условиях методов выявления коррупциогенных факторов, отсутствует. Хотя такая ме-

тодика должна быть не только апробирована, но и общедоступна и воспроизводима.

Учитывая изложенное, для повышения эффективности авторы считают, что антикоррупционная экспертиза должна носить комплексный экономический и юридико-лингвистический характер и включать в себя комплекс моноэкспертиз по отдельным отраслям права, комплекс юридико-экономических экспертиз и комплекс юридико-лингвистических экспертиз. Результаты обобщаются и синтезируются на этапе комплексного комиссионного рассмотрения всех выявленных коррупциогенных факторов в их системной взаимосвязи.

Для достижения высокого качества содержания и формы нормативного правового акта и минимизации его коррупциогенности 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;

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

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

— определить критерии выделения коррупциогенных факторов в тексте нормативного правового акта с опорой на методики юридико-экономического и юридико-лингвистического анализа нормативно-правового текста;

— оптимизировать и формализовать методику по отдельным отраслям права и отдельным комплексам юридико-экономического и юридико-лингвистического анализа нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта, с минимизацией субъективной оценки 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 с целью инвентаризации оценочных понятий, общеупотребительных слов и терминов с неопределенной, расплывчатой семантикой.

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 юрико-лингвистической экспертизы. Привлечение для этих целей только юристов или только языковедов 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 юрико-лингвистической экспертизы.

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

Методика должна позволять установить:

— 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 инотолкование;

— 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.

Другая, не менее важная задача — это включение в анализ блока специальных знаний для проведения юридико-экономической антикоррупционной экспертизы с целью выявления экономически обусловленных коррупциогенных факторов.

На заключительном этапе проведения комплексной комиссионной антикоррупционной экспертизы результаты отдельных комплексных исследований в части юридико-экономической экспертизы и юридико-лингвистической экспертизы должны в синтезирующей части сопрягаться с результатами исследования по всем остальным коррупциогенным факторам, предусмотренным методикой. А заключение должно оформляться по правилам производства комплексной экспертизы с интеграцией результатов отдельных комплексов экспертиз.

*Материал поступил в редакцию 2 мая 2012 года.*