



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КРИМИНАЛИСТИКИ И СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Е.Р. Россинская*, Е.И. Галяшина**

К ВОПРОСУ О ФОРМЕ И СОДЕРЖАНИИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЭКСПЕРТА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. В статье через общую теорию судебной экспертизы как методологическую основу не только судебно-экспертной, но и любой экспертной деятельности — формы практической деятельности, осуществляемой в интересах общества, раскрывается понятие и сущность нормативно-правового текста, предлагается определение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, определяется предмет, объект, цели и задачи этой экспертизы и на этой основе рассматриваются особенности формы и содержания заключения эксперта антикоррупционной экспертизы. Проанализированы требования к компетенции экспертов, структуре заключения в целом содержанию основных его частей: вводной, исследовательской синтезирующей и выводов. Отмечается, что выделение законодателем типовых коррупциогенных факторов определяет два направления антикоррупционного экспертного исследования: выявление и обоснование типовых коррупциогенных факторов, перечисленных в общей методике; выявление и обоснование нетиповых коррупциогенных факторов. На этой основе изложено авторское видение путей решения правовых, научно-методических и организационных проблем проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов.

Ключевые слова: коррупция, коррупциогенный фактор, методика, антикоррупционная экспертиза, нормативно-правовой акт, проект нормативно-правового акта, нормативно-правовой текст, правовая экспертиза, юридико-лингвистическая экспертиза, заключение эксперта. К вопросу о форме и содержании заключения эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

© Россинская Елена Рафаиловна

* Доктор юридических наук, заведующая кафедрой судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[elena@rossinskaya.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

© Галяшина Елена Игоревна

** Доктор юридических наук, профессор кафедры судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[galyashina@gmail.com]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



Специфика любой экспертизы в том, что, проводя исследование, 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 деятельности¹ — основываться на положениях, дающих возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов на базе общепринятых научных и практических данных.

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. Тогда потребуются назначение и производство уже судебной экспертизы. При выявлении в нормативном правовом акте коррупционных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Требованием прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ 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, внесшего 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 г. № 400 подчеркивается необходимость использовать прокурором права на обращение в суд в случае отклонения требования в порядке, установленном процессуальным законодательством².

Форма и содержание заключения эксперта являются еще одной областью возможного применения положений, выработанных теорией и практикой судебной экспертизы. Ранее мы неоднократно указывали на возможность использования судебной экспертологии и, в частности ее первого раздела — теории судебной экспертизы — в качестве методологической основы антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов³.

На основе положений этой теории мы определили основные категории антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

- *нормативно-правовой текст* — письменный текст правового акта, принимаемого в определенном порядке уполномоченным на то должностным лицом (органом);
- *антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов* — практическая деятельность компетентных лиц, состоящая в проведении исследования нормативно-правового текста в целях выявления в нем коррупционных факторов и даче письменного заключения на основе применения соответствующего комплекса специальных знаний, в том числе в области правового регулирования противодействия коррупции, юридической техники, правовой лингвистики и экономики;
- *предмет антикоррупционной экспертизы* нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта составляют фактические данные, устанавливаемые на основе специальных знаний в различных областях науки и техники, и указывающие на наличие в нормативно-правовом тексте коррупционных факторов;
- *цель антикоррупционной экспертизы* — выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупционных факторов и выработка предложений по их устранению.
- *объекты антикоррупционной экспертизы* — тексты нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁴.

тизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ. 2009. № 29. Ст. 3608.

³ Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Формирование основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на базе общей теории судебной экспертизы // Воронежские криминалистические чтения. 2012. № 14; Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Теоретико-криминалистическое обеспечение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации // Предупреждение преступности. Юридический журнал Казахской криминологической ассоциации. 2012. № 2.

⁴ Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Криминалистика и теория судебной экспертизы как источники методо-

¹ Приказ ГП РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. № 4. 2010.

² Ст. 9.1. Федерального закона от 17.07.2009 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспер-



При разработке формы и содержания заключения антикоррупционной экспертизы могут быть использованы положения теории судебной экспертизы, касающиеся:

- структуры заключения эксперта;
- порядка обоснования выявленных типовых коррупционных факторов;
- порядка обоснования нетиповых коррупционных факторов;
- особенностей отражения результатов комплексного исследования в заключении;
- формы и значения выводов антикоррупционной экспертизы.

В соответствии со ст. 25 ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ»⁵, эксперт от своего имени или комиссия экспертов на основании проведенных исследований с учетом их результатов дают письменное заключение и подписывают его.

Содержание заключения эксперта законодательно регламентировано и включает в себя следующие обязательные реквизиты:

- 1) время и место производства судебной экспертизы;
- 2) основания производства судебной экспертизы;
- 3) сведения об органе или лице, назначивших судебную экспертизу;
- 4) сведения о судебно-экспертном учреждении, об эксперте, которому поручено производство судебной экспертизы (фамилия, имя, отчество, образование, специальность, стаж работы, ученая степень и ученое звание, занимаемая должность);
- 5) предупреждение эксперта в соответствии с законодательством РФ об ответственности за дачу заведомо ложного заключения;
- 6) вопросы, поставленные перед экспертом или комиссией экспертов;
- 7) объекты исследований и материалы дела, представленные эксперту для производства судебной экспертизы;
- 8) сведения об участниках процесса, присутствовавших при производстве судебной экспертизы;
- 9) содержание и результаты исследований с указанием примененных методов;
- 10) оценка результатов исследований, обоснование и формулировка выводов по поставленным вопросам.

Заключение дается только в письменной форме, подписывается им и должно содержать подробное описание произведенных исследова-

логии антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Криминалист первопечатный. 2012. № 4.

⁵ Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

ний, сделанные в результате их выводы и обоснованные ответы на поставленные вопросы.

В качестве основы для оформления результатов производства антикоррупционной экспертизы предлагаем взять разработанную в общей теории судебной экспертизы структуру заключения судебного эксперта, естественно, с некоторыми изменениями, отражающими специфику данного рода экспертизы.

Традиционно в экспертном заключении выделяют:

- вводную часть;
- исследовательскую часть;
- синтезирующую часть (наличие которой обусловлено, в том числе, комплексным или комиссионным характером исследования);
- выводы⁶.

Остановимся подробнее на каждой из частей заключения антикоррупционной экспертизы.

Во вводной части заключения указываются время и место производства экспертизы, сведения о лицах, проводящих экспертизу, подтверждающих их квалификацию, стажа работы, ученой степени, ученого звания.

В практике производства антикоррупционных экспертиз не предусмотрено возможности отвода эксперта, в случае, например, наличия родственных связей, подчиненности или других взаимоотношений эксперта, входящего в комиссию, с кем-либо из разработчиков акта. На наш взгляд, в данном случае важную роль играет процедура самоотвода. Если в законодательстве об антикоррупционной экспертизе по аналогии с процессуальным законодательством закрепить обязанность эксперта заявить самоотвод в случае наличия родственной, служебной или иной зависимости, некомпетентности, то можно будет предусмотреть конкретные механизмы ответственности за участие в антикоррупционной экспертизе «зависимых экспертов». Формой ответственности может, например, быть лишение аккредитации и запрет на право проведения антикоррупционной экспертизы на определенный срок, скажем, на 5 лет. А в правилах аккредитации должна быть закреплена корреспондирующая норма, о проверке соответствующего лица по реестру привлеченных к такой ответственности лиц, по аналогии с реестром недобросовестных поставщиков⁷.

⁶ Россинская Е.Р., Галяшина Е.И., Зинин А.М. Теория судебной экспертизы: учебник // под ред. Е.Р. Россинской. М.: Норма, 2009.

⁷ Постановление Правительства РФ от 15.05.2007 № 292 «Об утверждении Положения о ведении реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения веде-



Весьма актуальным вопросом является порядок формирования экспертной комиссии для производства антикоррупционной экспертизы. В случае, если экспертиза производится органом государственной власти, необходимо закрепить правила формирования экспертной комиссии, регулирующие порядок отбора лиц для производства экспертизы.

Далее необходимо указать реквизиты акта, подлежащего экспертизе. Этот вопрос не должен вызывать каких-либо проблем, с учетом опыта проведения правовой экспертизы.

При назначении судебной экспертизы чрезвычайно важна правильная формулировка задания эксперту. В отношении же антикоррупционной экспертизы постановка вопросов не вызывает трудностей на практике.

Исследовательская часть заключения является наименее разработанной областью антикоррупционной экспертизы. Очевидно, что сведение исследовательской части к формальному перечислению пунктов нормативного правового акта со ссылками на положения методики⁸ недопустимо, поскольку такое заключение не будет отвечать требованиям обоснованности. Так, например, заключение, в котором указано «пункт № 1 Федерального закона «приводится его наименование» содержит коррупционный фактор в соответствии с пунктом № 3 методики, пункт № 2 ... и так далее». Такое заключение вызывает сомнения в обоснованности сформулированных экспертом выводов, устраняет ответственность эксперта за проведенное исследование в связи с отсутствием в таком случае самого исследования, что поведет законодателя в совершенно другом направлении, которое как раз и приведет к коррупции»⁹.

Не случайно, за образец антикоррупционного исследования предлагается взять типовое судебно-экспертное исследование. Изложение в исследовательской части промежуточных данных, полученных в ходе исследования, позволяет сформировать синтезирующую часть исследования и далее

ния реестра недобросовестных поставщиков» // СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2513.

⁸ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // СЗ РФ. 2010. № 10. ст. 1084.

⁹ Галяшина Е.И. Использование специальных юридико-лингвистических знаний в антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов. Стенограмма семинара по формированию навыков применения методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. 4 марта 2010. Москва. Б. Дмитровка, 26.

проверить обоснованность полученных результатов — выводов. Это дает возможность другой комиссии экспертов повторить процесс исследования и удостовериться в его правильности. В данном случае важную роль играет методика экспертного исследования. Выделение законодателем типовых коррупционных факторов определяет два направления антикоррупционного экспертного исследования, каждое из которых должно быть описано в экспертном заключении. При этом описание, как и в целом заключение судебного эксперта, должно быть логически обоснованным и подводить к окончательным выводам.

Первым направлением является выявление и обоснование типовых коррупционных факторов, перечисленных в общей методике¹⁰. В связи с тем, что задачами антикоррупционной экспертизы являются выявление и устранение положений нормативного акта (проекта), способствующих совершению коррупционных правонарушений, простое перечисление коррупционных факторов, подпадающих под положения методики, явно недостаточно. Необходимо обосновать коррупционность каждого выявленного положения. Именно для этого к производству антикоррупционной экспертизы целесообразно привлекать лиц, обладающих специальными знаниями. Иначе поиск и замену, например, формулировок по формуле «вправе» можно было бы осуществлять с помощью любого текстового редактора с функцией замены, а не создавать отдельный институт противодействия коррупции.

Вторым направлением является выявление и обоснование нетиповых коррупционных факторов. Решение такой сложной творческой задачи должно основываться на личном опыте экспертов — специалистов как в различных отраслях права, так и в других отраслях науки и техники.

В первую очередь, как мы уже неоднократно отмечали ранее¹¹, для устранения как типовых, так и нетиповых коррупционных факторов требуется знание не только языка законов, но и законов языка, что обуславливает юридико-лингвистическую специфику экспертизы.

Важной особенностью антикоррупционного юридико-лингвистического исследования является изучение нормативного правового акта в совокупности со смежными и изменяемыми в связи с его принятием нормами.

¹⁰ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

¹¹ Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. О комплексности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых текстов // Lex Russica. 2012. № 5.



Иными словами, если актом изменяется, например, порядок заключения государственного (муниципального) контракта¹², нужно также учитывать положения Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Кодекса об административных правонарушениях РФ и др. Отсутствие положения о такой важной особенности исследования в методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является значительным упущением.

Исследовательская часть завершается *синтезирующей частью*, где комиссия экспертов обобщает результаты проведенного исследования и формулирует окончательные выводы.

Выводы, как и в судебной экспертизе, должны удовлетворять принципам: квалифицированности, определенности, доступности¹³.

Принцип квалифицированности означает, что эксперт может формулировать только такие выводы, для построения которых необходима достаточно высокая квалификация, соответствующие специальные познания. Вопросы, не требующие таких познаний, не должны ставиться перед экспертом и решаться им.

Согласно принципу *определенности*, недопустимы неопределенные, двусмысленные выводы, допускающие различное истолкование.

Библиография:

1. Джавадов Ф.М. Экспертная деятельность и развитие науки о судебной экспертизе. — Баку. Элм, 1998.
2. Орлов Ю.К. Заключение эксперта и его оценка по уголовным делам: учеб. пособие. — М.: Юрист, 1995.
3. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Криминалистика и теория судебной экспертизы как источники методологии антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Криминалист — первопечатный. № 4. — Харьков, 2012.
4. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Теоретико-криминалистическое обеспечение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации // Предупреждение преступности. Юридический журнал Казахстанской криминологической ассоциации. — № 2. — 2012.

¹² Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105; Федеральный закон от 24.07.2007 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4015.

¹³ Орлов Ю.К. Заключение эксперта и его оценка по уголовным делам: учеб. пособие. М.: Юрист, 1995. С. 19.

Принцип *доступности* определяет, что выводы экспертов не должны требовать для своей интерпретации специальных познаний.

Отдельно стоит отметить значение выводов, полученных в ходе экспертного исследования. Наиболее последовательным шагом в решении данного вопроса представляется придание выводам юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы обязательного характера. В таком случае будут использованы предложения частной теории экспертной профилактики в отношении «неспециализированных субъектов экспертной профилактической деятельности» которые не нашли отражения на момент разработки данной теории¹⁴, а теперь могут использоваться в рамках информационного обеспечения противодействия коррупции.

В заключение необходимо отметить, что сущность такого института совершенствования законодательства как антикоррупционная экспертиза состоит в выявлении и устранении специально (как результат лоббистской деятельности) или по каким-либо другим обстоятельствам заложенных в нормативные правовые акты положений. Если выявленные и научно обоснованные выводы будут подвергаться последующей трактовке и зависеть от проверяемого субъекта правотворчества, реальная эффективность антикоррупционной экспертизы окажется под вопросом.

¹⁴ Джавадов Ф.М. Экспертная деятельность и развитие науки о судебной экспертизе Баку. Элм, 1998.



5. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Формирование основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на базе общей теории судебной экспертизы // Воронежские криминалистические чтения. — № 14. — 2012.
6. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И., Зинин А.М. Теория судебной экспертизы: учебник // под ред. Е.Р. Россинской. — М.: Норма, 2009.
7. Кудашкин А.В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 8. — С. 26-30.
8. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. О комплексности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых текстов // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). — 2012. — № 5. — С. 1048-1063.

References (transliteration):

1. Dzhavadov F.M. Ekspertnaya deyatel'nost' i razvitie nauki o sudebnoy ekspertize. — Baku. Elm, 1998.
2. Orlov Yu.K. Zaklyuchenie eksperta i ego ocenka po ugovnym delam: ucheb. posobie. — M.: Yurist, 1995.
3. Rossinskaya E.R., Galyashina E.I. Kriminalistika i teoriya sudebnoy ekspertizy kak istochniki metodologii antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ih projektov // Kriminalist' pervopechatnyy. — № 4. Har'kov, 2012.
4. Rossinskaya E.R., Galyashina E.I. Teoretiko-kriminalisticheskoe obespechenie antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ih projektov v Rossiyskoy Federacii // Preduprezhdenie prestupnosti. Yuridicheskiy zhurnal Kazahstanskoy kriminologicheskoy associacii. — №2. — 2012.
5. Rossinskaya E.R., Galyashina E.I. Formirovanie osnov antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ih projektov na baze obschey teorii sudebnoy ekspertizy // Voronezhskie kriminalisticheskie chteniya. — № 14. — 2012.
6. Rossinskaya E.R., Galyashina E.I., Zinin A.M. Teoriya sudebnoy ekspertizy: uchebnik // hod red. E.R. Rossinskoy. — M.: Norma, 2009.
7. Kudashkin A.V. K voprosu o predmete i ob'ekte antikorrupcionnoy ekspertizy // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2010. — 8. — С. 26-30.
8. Rossinskaya E.R., Galyashina E.I. O kompleksnosti antikorrupcionnoi ekspertizy normativno-pravovykh tekstov // LEX RUSSICA (RUSSKI' ZAKON). — 2012. — № 5. — С. 1048-1063.

Материал получен редакцией 11 июля 2013 г.