Что такое коррупциогенный фактор? Обсуждение Федерального закона РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[[1]](#footnote-2)

Нестеров А. В. профессор Высшей школы экономики, Москва[[2]](#footnote-3)

Анализ опубликованного Закона[[3]](#footnote-4) показывает, что он не содержит ответов на множество вопросов, которые возникают по поводу назначения, организации и проведения антикоррупционной экспертизы[[4]](#footnote-5). Закон явно обладает многими недостатками, но все равно представляет шаг в развитии института противодействия коррупции в нормотворческой деятельности. Появилась возможность его анализировать и улучшать.

В федеральном законе РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» используется правовой термин «коррупциогенные факторы», который дефинирован как «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». Таким образом, коррупциогенный фактор это фактор, создающий условия для проявления коррупции, где под фактором понимается положение нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта. Если считать, что положение есть часть нормативного правового акта, то возникает вопрос: что является предметом исследования экспертом? Обычно эксперты исследуют свойства объектов исследования.

К сожалению, законодательная дефиниция термина «правовая норма» отсутствует, поэтому нельзя говорить об объекте антикоррупционной экспертизы, т. к. неопределенны свойства такого объекта. Тоже относится и к предмету антикоррупционной экспертизы – коррупциогенному фактору.

В научных исследованиях, под фактором, обычно, понимают неявное свойство, которое представляет собой совокупность явных свойств объекта. Как правило, факторный анализ могут выполнять только исследователи, поэтому при проверке по формальным требованиям выявить коррупциогенный фактор практически не возможно. Проверяющее лицо с помощью формально-юридических требований может только выявить явно выраженные коррупциогенные свойства нормы (положения) нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

В этой связи, к коррупциогенным свойствам нормы нормативного правового акта (коррупциогенному дефекту нормы) можно отнести необоснованно широкие пределы усмотрения или право чиновника, позволяющее ему применять необоснованные исключений из общих правил, а также предъявлять неопределенные, трудновыполнимые и/или обременительные требования к гражданам и организациям. К сожалению, если в зарубежном законодательстве последние требования определены, то в российском законодательстве эти требования сами относятся к неопределенным требованиям. Тем самым Закон вводит неопределенное положение, которое также будет неопределенно трансформировано в подзаконный нормативный правовой акт, и затем будет неопределенно использоваться чиновником. В этой ситуации и возникает случай, требующий специальных знаний, т. е. необходимость обращения к сведущему лицу (эксперту или исследователю).

Далее отметим, что нормы не только определяют поведение граждан и их организаций, но и действия чиновников, которые должны не допускать нарушения конституционных свобод граждан, прав граждан и их организаций, а также законных их частных и публичных интересов. Если чиновник не знает этих прав и интересов, то это первый признак (свойство), свидетельствующий о коррупциогенном факторе в его поведении. Чиновник должен применять право с помощью правовых методов, а не злоупотреблять правом в своих частных интересах.

Отсутствие четких регламентов работы чиновников (нормативных правовых актов) и стандартов на процессы предоставления властных услуг (нормативных документов), в которых определены выполняемые должностными лицами задачи, используемые при этом функции и требования к продукту власти, приводит к большой доле усмотрения чиновников и возможности использовать дефекты норм для коррупционных деяний.

Отсутствие в законодательстве РФ понятия «правообеспечение граждан и их организаций» приводит к потенциальному или действительному произволу чиновников по отношению к ним, которое выражается не только в виде коррупции, но и в хамстве. Естественно, граждане и их организации высказывают, и будут выражать свое недовольство государственными (властными) услугами, пока они будут носить вид деятельности исполнительной власти.

До тех пор, пока не появится возможность простого судебного механизма оспаривания норм, обладающих дефектами, в том числе и коррупциогенными, говорить о радикальном изменении в административной и судебной реформах не приходится.

В процессе проверки норм (их проектов) при выявлении в них несоответствия требованиям, проверяющее лицо может самостоятельно (при самоконтроле исполнителем или при контроле руководителем) устранить дефекты, либо надзирающее лицо потребовать от органа, их издавшего, устранить дефекты, либо общественный аудитор (граждане или их организации) обратиться с претензией к руководителю органа, их издавшего, в надзирающий орган с заявлением или в судебные инстанции об оспаривании дефектной нормы.

При установлении дефектных норм (обнаружении коррупциогенных свойств нормы) необходимо не только устранить дефект, но и выяснить причины, приведшие к данным несоответствиям требованиям, что во многих случаях требует применения специальных знаний, в частности для решения интерполяционных задач.

Кроме того, необходимо выявить лиц, чьи действия продуцировали данные дефекты. Как правило, рассмотрением данных вопросов занимаются официальные лица. В таких случаях требуются специальные знания и соответственно эксперты или исследователи. В компетентность данных сведущих лиц входит проведение исследования и предоставление объективных доказательств причинно-следственной связи. При этом в компетенцию данных лиц не входит правовая оценка ни норм нормативного правового акта, ни действий лиц, по чьей вине появились дефекты.

Кроме того можно выделить антикоррупционную экспертизу с помощью которой можно диагностировать коррупционный фактор. Как правило, в таких экспертизах применяется факторный анализ.

Даже если нормы нормативного правового акта не содержат коррупциогенного фактора, их исполнение чиновник может осуществлять не правильно, в частности с коррупционными целями. Поэтому существует еще один род антикоррупционной экспертизы, с помощью которой можно получить объективные доказательства причинно-следственной связи нарушение процедуры выполнения нормы нормативного правового акта, приведшее к коррупционному проявлению. В таких экспертизах используется ситуационный анализ.

В связи с тем, что во многих случаях решение задач правоприменения нельзя свести к рутинным (формальным) задачам, всегда будут оставаться слабо формализованные задачи, и поэтому нормы, предназначенные для них, потенциально будут обладать коррупциогенным свойством. Это приводит к тому, что в нормативных правовых актах могут быть нормы с коррупциогенными свойствами. Для таких норм должны быть предусмотрены нормы, регламентирующие более строгую проверку выполнения таких норм. В этой связи, необходимо разделять допустимые и недопустимые коррупциогенные факторы. В качестве критерия должен выступать допустимый риск коррупциогенного фактора[[5]](#footnote-6), о чем в Законе даже не упоминается. Для нейтрализации потенциального коррупциогенного свойства некоррупциогенной нормы необходимо, чтобы норма, по которой будет осуществляться контроль над действиями исполнителя по вышеуказанной норме, была строго формализована и не содержала бы ни коррупциогенных свойств, ни коррупциогенных факторов.

Алгоритмы решение любых задач правоприменения в нормативных правовых актах должны опираться на формализованные функции, количество которых должно быть ограничено, а сами они должны носить универсальный характер. Точно также формальные требования к формальным документальным продуктам власти должны носить универсальный характер.

Высказанные соображения, на наш взгляд, должны помочь проверяющим лицам формализовать методики проверки нормативных правовых актов, а экспертам и исследователям выявлять действительные коррупционные факторы.

Выводы

Сложно признать определение коррупциогенных факторов в Законе не обладающим явным коррупциогенным свойством, в силу его неопределенности.

Необходимо признать, что нормативные продукты власти могут обладать дефектами (не соответствовать принципам права и Конституции РФ), а поэтому они могут быть оспорены в судебном порядке гражданами и их организациями.

Требуется разделить явные коррупциогенные свойства и неявные коррупциогенные факторы норм.

Можно выделить допустимые и недопустимые коррупциогенные факторы, при этом критерием должен выступать допустимый риск коррупциогенного фактора.

Коррупциогенный фактор нормы это свойство, которое образуется сочетанием ее некоррупциогенных свойств, которое потенциально или действительно сопродуцирует коррупционные проявления.

1. Статья подготовлена в рамках научного гранта Высшей школы экономики в 2009 г. по программе Научный фонд ГУ ВШЭ. [↑](#footnote-ref-2)
2. Аккредитованный при Минюсте РФ эксперт по антикоррупционной экспертизе (Распоряжение №1595р от 04.06.09). [↑](#footnote-ref-3)
3. Федеральный закон РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // www.kremlin.ru [↑](#footnote-ref-4)
4. Нестеров А. В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы // Безопасность бизнеса. – 2009. – №2. – С. 46 – 48. [↑](#footnote-ref-5)
5. О рисках коррупции // Борьба с коррупцией в сфере государственного и муниципального управления: зарубежный и российский опыт. – Доклады международной научно-практической конференции. – 2008. Новосибирск.  С. 282 – 287. [↑](#footnote-ref-6)