

УДК 343.9:340.13

**Г.Б. КЫСЫКОВА,**

*кандидат юридических наук*

*Научно-исследовательский институт государства и права им. Г. Сапаргалиева,  
г. Астана, Республика Казахстан*

## **СООТНОШЕНИЕ КРИМИНОГЕННЫХ И КОРРУПЦИОННЫХ ФАКТОРОВ В РАМКАХ НАУЧНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

*Статья посвящена методическим рекомендациям по проведению научной экспертизы проектов нормативных правовых актов, в частности, их основным составляющим элементам, с помощью которых возможно выявление недостатков в исследуемом проекте правового акта: криминогенных и коррупциогенных норм.*

**Ключевые слова:** криминогенный фактор; коррупционный фактор; методические рекомендации; преступление; научная экспертиза; нормативный правовой акт; законопроект.

В настоящий момент постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которая определила следующие коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

- а) широта дискреционных полномочий;
- б) определение компетенции по формуле «вправе»;
- в) выборочное изменение объема прав;
- г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- ж) отсутствие или неполнота административных процедур;
- з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Информационно-правовое обеспечение Гарант эксперт – Гарант-Студент. – Весенний семестр 2012. – Версия от 26 декабря 2011 г.

Помимо этого, Методика указывает коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

- а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);
- в) юридико-лингвистическая неопределенность [1].

Между тем, помимо «официального документа», содержащего инструкцию по проведению научной антикоррупционной экспертизы, имеются иные методики, в целом схожие с вышеобозначенной, но со своими особенностями. Полагаем целесообразным выделить методику антикоррупционной экспертизы, представленной Э.В. Талапиной, В.Н. Южаковым [2, с. 4–42], в которой содержатся состав и краткое систематизированное описание 22 типичных коррупционных факторов, которые объединены в следующие 4 группы:

- а) типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти;
- б) типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов;
- в) типичные коррупционные факторы системного характера;
- г) проявления коррупциогенности.

Относительно криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов отметим опыт Республики Беларусь, где приказом Генерального прокурора от 17 сентября 2007 г.

№ 35 утверждены Методические рекомендации по проведению криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь. В данных рекомендациях указывается, что риски криминогенного характера могут возникать в результате содержащихся в проекте закона недостатков, которые связаны:

– с социальной неадаптированностью, бессистемностью и противоречивостью методов и форм правового регулирования;

– с неопределенностью объектно-предметного и субъектного составов правоотношений, условий и оснований их возникновения, изменения и прекращения;

– с неопределенностью и разбалансированностью интересов субъектов правовых отношений, их прав и обязанностей, а также порядка их реализации и исполнения;

– с отсутствием социальных, экономических и организационно-правовых механизмов обеспечения реализации проекта закона, а также отсутствием контроля за исполнением его положений;

– с установлением юридической ответственности, порядком ее применения и исполнения.

На основании данных Методических рекомендаций Республики Казахстан Научно-исследовательский институт государства и права им. Г. Сапаргалиева, проводивший в 2012 г. научную криминологическую экспертизу на проекты законодательных актов, разработал Методику, которая в качестве криминогенных факторов обозначила вышеуказанные риски криминогенного характера<sup>2</sup>.

Выявление криминогенных рисков в проекте нормативного правового акта требует от эксперта одновременного использования целого ряда методов научного исследования. Кроме того, раскрытие указанных криминогенных рисков (далее – криминогенных факторов) предполагает и одновременное выявление коррупциогенных факторов. В данном случае подтверждается вза-

имосвязь антикоррупционной и криминологической экспертизы, которая возникает посредством совпадения их факторов.

Остановимся подробнее на отдельных криминогенных и коррупционных факторах, обозначенных выше.

Одним из факторов, наличие которого в норме может стать условием совершения преступления, является аналогия с таким коррупционным фактором как широта дискреционных полномочий, который позволяет государственному служащему действовать по своему усмотрению и принимать решения в зависимости от предоставляемых ему нормативным актом определенных благ и преимуществ. Однако для предупреждения экономических преступлений экспертам следует иметь в виду, что помимо государственных служащих потенциальным преступником может быть частное лицо. А значит необходимо анализировать не только возможность совершения экономических преступлений государственными служащими, таких, как, например нарушение запрета на ведение бизнеса, но и полномочия экономических субъектов. В целях обнаружения подобного дефекта в проекте в методических рекомендациях по проведению криминологической экспертизы выделен криминогенный фактор **«Неопределенность и разбалансированность интересов субъектов правовых отношений»**.

В данном случае следует достаточно четко понимать необходимость предоставляемой законом правосубъектности физических и юридических лиц. Является ли она достаточной и не выходит ли за пределы разумного? При этом совершение экономических преступлений возможно вследствие несовершенства налогового, таможенного, финансового законодательства и законодательства о государственном регулировании хозяйственной деятельности.

Помимо экономических преступлений, криминогенный фактор «Неопределенность и разбалансированность интересов субъектов правовых отношений» может стать причиной преступлений против собственности в результате изъятий в гражданском законодательстве, законодательстве об исполнительном производстве, трудовом законодательстве, брачно-семейном законодательстве, законодательстве о социальном обеспечении и т.п. Неопределенность в правах и обязанностях

<sup>2</sup> Методические рекомендации по проведению научной криминологической экспертизы законопроектов. Методические рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов: утверждены на Ученом совете Научно-исследовательского института государства и права им. Г. Сапаргалиева от 15 марта 2012 г. – Протокол № 1. – Астана. – 2012.

субъектов экологических правоотношений и природопользователей позволяет совершать экологические преступления. Аналогичная ситуация складывается с другими видами преступлений, что, в свою очередь, позволяет утверждать, что использование этого фактора имеет достаточно широкий спектр.

Криминогенный фактор «Неопределенность и разбалансированность интересов субъектов правовых отношений» выражается не только в неопределенности прав отдельных субъектов правоотношений, но и в завышенных требованиях закона. В антикоррупционной экспертизе данный фактор обосновывается невозможностью осуществления своих прав гражданином и, как следствие, обстоятельством, которое вынуждает его совершить коррупционную сделку. Завышенные требования или невозможность исполнения своих обязанностей также провоцируют экономические преступления, в частности, налоговые и таможенные посредством установления в законах высоких пошлин и сборов, что заставляет бизнес-структуры уходить в теневой рынок.

Разбалансированность может выразиться в явном лоббировании интересов отдельной группы лиц, которая может вызвать социальную напряженность в стране, что является условием для совершения террористических, организованных преступлений, а также других негативных процессов.

Еще одним недостатком нормативного правового акта, который может повлечь совершение преступлений, является отсутствие ответственности за нарушение законодательства. В связи с этим в методических рекомендациях криминологической экспертизы имеется криминогенный фактор «**Несовершенство установления юридической ответственности**». Юридическая ответственность за преступления устанавливается исключительно уголовным законодательством. При этом уголовное законодательство состоит только из уголовного кодекса. Следовательно, качество данного нормативного правового акта имеет первостепенное значение, но не является единственным объектом криминологического анализа.

Статья 22 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» гласит: «По проектам нормативных правовых актов может

проводиться научная экспертиза (антикоррупционная, правовая, лингвистическая, экологическая, финансовая и другая) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами»<sup>3</sup>. Данная формулировка позволяет предположить, что под криминологическую экспертизу должны подпадать законопроекты, устанавливающие уголовную ответственность, т.е. изменения и дополнения, вносимые в Уголовный кодекс, либо направленные на борьбу с преступностью (в том числе процессуальные нормы) и определяющие статус правоохранительных органов.

В свою очередь условием совершения преступления может стать административное законодательство, устанавливающее административную ответственность. Кроме этого, некоторые санкции за нарушение норм права содержатся и в других законах, например, в законодательстве о лицензировании, предусматривающем возможность приостановления и прекращения действия лицензии, или в семейном законодательстве, где имеются нормы о лишении родительских прав.

Вместе с тем незакрепление санкций за общественно опасное деяние констатируется не только несовершенством юридической ответственности в уголовном кодексе, но и наличием пробела. На основании этого возникает соответствующий вопрос: можно ли назвать законопроект некачественным и способствующим совершению преступлений, если он не содержит с точки зрения криминологии все составы общественно опасных деяний. К законопроекту возможна такая претензия со стороны научной экспертизы, если это проект уголовного кодекса в новой редакции. Однако иначе дело обстоит с законопроектом, который вносит поправки (изменения и дополнения) в уголовный кодекс. В этом случае следует обратить внимание на цель принятия такого законопроекта. Так, предъявление наличия пробела в этом законопроекте возможно лишь в случае совпадения замечаний и рекомендаций эксперта с концепцией и предметом законопроекта. Подобное существенно ограничивает выводы экспертов, так как некорректно предъявлять замечания к той

<sup>3</sup> Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах»: в редакции от 10 июля 2012 г. // База данных «Закон».

сфере правоотношений, которые не охватываются исследуемым законопроектом.

Как было отмечено выше, пробел в законодательстве может стать обстоятельством совершения преступлений. Однако не только пробел в Уголовном кодексе влечет преступления, пробельность в законодательстве других отраслей также может стать фактором совершения преступления. В связи с этим следует говорить о значимости криминогенного фактора **«Неопределенность объектно-предметного и субъектного составов правоотношений»**, который показывает, что законопроект расплывчато определяет предмет, субъект и объект регулируемых правоотношений, либо не определяет их вовсе, что, в свою очередь, лишает законопроект конкретизации. Кроме того, настоящий фактор смежен с коррупционным фактором «Юридикологическая коррупциогенность».

В целом можно констатировать, что в отдельных случаях один криминогенный фактор взаимосвязан и вытекает из существования другого. Например, отсутствие определения дефиниции в законе влечет разбалансированность интересов, выражающуюся в достаточно широких полномочиях государственного служащего, при этом полномочие может быть выражено в возможности налагать взыскание и другие санкции. Также пробелы в законодательстве создают возможность действовать самостоятельно без каких-либо ограничений участникам правоотношений, что в некотором роде в интересах одной группы населения, но невыгодно другой, а это – признак криминогенного фактора, говорящего о разбалансированности интересов.

Рассмотрим в качестве условия совершения преступления коллизию норм права. Коллизиями называют противоречия или столкновения двух или нескольких норм. В случае наличия коллизий между нормами применяются правила ст. 6 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», согласно которой:

1. При наличии противоречий в нормах нормативных актов разного уровня действуют нормы акта более высокого уровня.

2. Нормы законов в случаях их расхождения с нормами кодексов Республики Казахстан могут применяться только после внесения в кодексы соответствующих изменений.

3. При наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов одного уровня действуют нормы акта, введенные в действие позднее.

Таким образом, в настоящий момент законодательно закреплена борьба с коллизией. Однако ст. 6 Закона не сможет решить ситуацию при возникновении коллизии равного уровня нормативных правовых актов, введенных в действие одновременно. В данном случае возможно применение ст. 44 Закона, которая указывает, что в случаях обнаружения неясностей и различного понимания нормативных правовых актов, противоречий в практике их применения, может быть дано официальное толкование содержащихся в нормативном акте правовых норм. Вместе с тем имеется проблема по установлению субъекта толкования законодательных актов.

Соответственно, немаловажное значение имеет выявление коллизий между нормами законов, кодексов в целях исключения проблем при правоприменении. Нормативные коллизии в первую очередь могут повлечь совершение коррупционных преступлений и правонарушений, что следует из существования коррупционного фактора **«Коллизии нормативных правовых актов»**. В криминологической экспертизе выявление коллизий в некотором роде осуществляется посредством фактора **«Социальная неадаптированность, бессистемность и противоречивость методов и форм правового регулирования»**. Коллизии могут быть выражены технической несогласованностью либо в декларативных нормах, не имеющих своей задачей регулирование общественных отношений, а значит, даже в случае принятия нормативного правового акта влияние на преступность будет исключено. Для признания коллизии условием совершения преступления необходимо ее соответствие некоторым требованиям без возможности исключения дефекта. В частности, коллизионные нормы должны принадлежать законам и кодексам, не являясь декларативными. Коллизия должна быть существенной и относиться к контрольно-надзорной, разрешительной, предусматривающей права и обязанности субъектов правоотношений, в том числе полномочия по привлечению к ответственности, а также нормы, содержащие санкции.

Если содержание коллизионных норм охватывает вышеобозначенные положения, то можно го-

ворить об их способствовании не только коррупционным преступлениям, но и экономическим, компьютерным, экологическим преступлениям против собственности и др. Широкий охват видов преступлений заключается в возможности коллизий между нормами уголовного кодекса, и между нормами уголовного с кодексом об административных правонарушениях. Например, идентичный состав деяния за который предусмотрена санкция как в кодексе об административных правонарушениях, так и в уголовном кодексе, приведет к тому, что фактически преступник будет нести административную ответственность. Между тем безнаказанность впоследствии спровоцирует преступника на совершение повторного преступления, а также станет основанием совершения преступления другими лицами. Отметим, что в данном случае подобная коллизионность будет перекликаться не только с бессистемностью, но и с фактором «Несовершенство установления юридической ответственности».

Методические рекомендации по проведению криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь, утвержденных приказом Генерального прокурора № 35 от 17 сентября 2007 г., а также Методические рекомендации отдельных научных организаций в Республике Казахстан указывают на следующий недостаток нормы, который может повлечь совершение преступлений: **«Отсутствие социальных, экономических и организационно-правовых механизмов обеспечения реализации проекта закона»**. Если исходить из данного криминогенного риска, то задача научной экспертизы не должна ограничиваться исследованием и оценкой текста нормы права; необходимо подвергать анализу социально-экономическую и организационную сторону разработки и принятия проекта.

Между тем проводят научную экспертизу непосредственно проекта нормативного правового акта, а не процедуры его реализации и исполнения. Наряду с этим некоторые моменты могут быть обозначены экспертом, в случае если у него имеются знания и опыт работы в сфере, на регулирование которой направлен законопроект. Также возможно раскрыть отсутствие правового механизма обеспечения реализации закона при условии, что законопроект содержит отсылочную норму с формулировкой «в соответствии с законодательством»,

в то же время не определяя ни за одним государственным органом компетенцию по установлению такого порядка, равным образом исключая возможность наличия в законодательстве механизма, к которому отсылает норма законопроекта.

Данные обстоятельства актуальны при оценке уголовно-процессуального законодательства, когда выполнение требований законов невозможно из-за отсутствия технического оснащения сотрудников правоохранительных органов, а также сопутствующих их служб. Подобное не позволяет осуществить поимку преступника, что, в свою очередь, подстегивает его на рецидив, а других – на совершение подобных действий в связи с высокой нераскрываемостью преступлений.

Во всяком случае, для выявления такого фактора эксперт должен обладать соответствующими знаниями технической и экономической стороны жизни субъектов таких отношений либо необходимо изучение и исследование действующего механизма отношений. При этом следует учесть, что сроки проведения экспертного исследования ограничены, что, как следствие, не позволяет провести полноценное исследование той сферы, которую будут затрагивать нормы законопроекта. Считаем, что эффективнее в сложившихся обстоятельствах использовать результаты экономической экспертизы. Опять же при оценке технической и экономической проблемы, сопутствующей законопроекту, могут возникнуть проблемы, не только связанные с правовой регламентацией отношений в будущем, а те, что уже сложились на момент разработки закона. Так, например, в качестве коррупционного фактора и недостатка проекта нормативного акта в Методических рекомендациях антикоррупционной экспертизы В.Н. Южаков и Э.В. Талапина указывают, что «в данной группе объединены положения, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) и (или) способствовать проявлению коррупционных факторов (предкоррупционные факторы). К ним относятся: формально-техническая коррупциогенность; непринятие нормативного правового акта (бездействие); нарушение баланса интересов» [1, с. 28–29].

Отмеченное находим справедливым, однако техническая составляющая в методических ре-

комендациях антикоррупционной экспертизы не отождествляется с организационно-техническим механизмом криминологической экспертизы. Если криминологическая экспертиза указывает на необходимость изучения непосредственно общественных отношений, которые будут урегулированы исследуемым проектом, то антикоррупционная говорит о составляющих элементах механизма принятия проекта.

#### Список литературы

1. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 6–20.
2. Методические рекомендации по проведению криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь: Приказ Генерального прокурора Республики Беларусь от 17 сентября 2007 г. № 35 // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2009. – № 2 (17). – С. 44–50.

В редакцию материал поступил 23.01.13

#### Информация об авторе

**Кысыкова Гульнара Бауржановна**, кандидат юридических наук, Научно-исследовательский институт государства и права им. Г. Сапаргалиева  
Адрес: 010000, Республика Казахстан, г. Астана, мкрн Чубары, ул. Алпамыс батыра, 23/1, тел.: (7172) 24-39-45  
E-mail: gkyssykova@mail.ru

#### G.B. KYSSYKOVA,

*PhD (Law)*

*Scientific-research institute of state and law named after G. Sapargaliyev, Astana, Republic of Kazakhstan*

#### CORRELATION OF CRIMINOGENIC AND CORRUPTION FACTORS IN THE SCIENTIFIC EXPERTISE OF DRAFTS OF NORMATIVE LEGAL ACTS

The article is devoted to the methodological recommendations for carrying out the scientific expertise of drafts of normative legal acts, in particular, their basic constituent elements, which can help to reveal the drawbacks in the researched draft of a legal act, that is, the criminogenic and corruption factors.

*Key words:* criminogenic factor; corruption factor; methodological recommendations; crime; scientific expertise; normative legal act; law draft.

#### References

1. Yuzhakov V.N. Antikorrupsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov: metodika, opyt i perspektivy (Anticorruption expertise of normative legal acts: technique, experience and prospects), *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2008, No. 2, pp. 6–20.
2. Metodicheskie rekomendatsii po provedeniyu kriminologicheskoi ekspertizy proektov zakonov Respubliki Belarus': Prikaz General'nogo prokurora Respubliki Belarus' ot 17 sentyabrya 2007 g. № 35 (Methodological recommendations for carrying out criminological expertise of draft laws of Belarus Republic: Order of Prosecutor General of Belarus Republic of September 17, 2007, # 35), *Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra*, 2009, No. 2 (17), pp. 44–50.

#### Information about the author

**Kyssykova Gulnara Baurzhanovna**, PhD (Law), Scientific-research Institute of state and law named after G. Sapargaliyev  
Address: 23/1, Alpamys Batyr str., Chubary district, 010000, Astana, Republic of Kazakhstan, tel.: (7172) 24-39-45  
E-mail: gkyssykova@mail.ru