

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ, АККРЕДИТОВАННЫХ НА ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ЭКСПЕРТИЗ

© 2023 г. О. Л. Казанцева

Алтайский государственный университет, г. Барнаул

E-mail: verwaltung@mail.ru

Поступила в редакцию 27.08.2022 г.

Аннотация. В статье исследованы закономерности формирования и реализации правового статуса независимых экспертов, аккредитованных на проведение антикоррупционных экспертиз. Научное исследование основано на многолетнем опыте осуществления независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов в качестве независимого эксперта, аккредитованного Министерством юстиции РФ. Автор сформулировал вывод об отсутствии четкого правового регулирования статуса независимых экспертов, что препятствует его формированию в качестве эффективного превентивного механизма борьбы с коррупцией. В целях обеспечения эффективности деятельности независимых экспертов и во избежание проблем, возникающих на практике, необходимо на законодательном уровне конкретизировать все элементы правового статуса независимых экспертов (права, обязанности, ответственность, гарантии), а также процедуру взаимоотношений с органами публичной власти в случае возникновения разногласий по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, независимая антикоррупционная экспертиза, независимый эксперт, правотворчество, нормативный правовой акт.

Цитирование: Казанцева О.Л. Актуальные вопросы формирования правового статуса независимых экспертов, аккредитованных на проведение антикоррупционных экспертиз // Государство и право. 2022. № 6. С. 178–182.

DOI: 10.31857/S102694520021765-2

TOPICAL ISSUES OF THE FORMATION OF THE LEGAL STATUS OF INDEPENDENT EXPERTS ACCREDITED TO CONDUCT ANTI-CORRUPTION EXAMINATIONS

© 2023 O. L. Kazantseva

Altai State University, Barnaul

E-mail: verwaltung@mail.ru

Received 27.08.2022

Abstract. The article examines the patterns of formation and implementation of the legal status of independent experts, accredited to conduct anti-corruption expert examinations. Scientific research is based on many years of experience in conducting independent anti-corruption expert examinations of normative legal acts and their drafts as an independent expert accredited by the Ministry of Justice of the Russian Federation. The author came to the conclusion about the lack of clear legal regulation of the status of independent experts, which prevents its formation as an effective preventive mechanism against corruption. In order to improve the effectiveness of independent experts and to avoid problems arising in practice, it is necessary to specify at the legislative level all elements of the legal status of independent experts (rights, duties, responsibilities, guarantees), as well as the procedure of relations with public authorities in case of disagreement on the results of an independent anticorruption expertise.

Key words: anti-corruption expertise, independent anti-corruption expertise, independent expert, law-making, regulatory legal act.

For citation: *Kazantseva, O.L. (2023). Topical issues of the formation of the legal status of independent experts accredited to conduct anti-corruption examinations // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 6, pp. 178–182.*

Независимая антикоррупционная экспертиза представляет собой профилактический антикоррупционный механизм, позволяющий взаимодействовать обществу с государством посредством осуществления общественного контроля за правотворческой деятельностью органов публичной власти.

На 5 августа 2022 г. в Российской Федерации 2877 физических лиц и 450 юридических лиц получили статус независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов¹. Несмотря на ежегодный прирост количества независимых экспертов в реестре, фактически действующих не так уж и много, а желающих повторно аккредитоваться на новый срок в разы меньше.

Активность действующих независимых экспертов невелика, да и в целом продолжающаяся борьба с коррупцией демонстрирует проблемы в этой сфере. Зачастую, получив свидетельство об аккредитации в качестве независимого эксперта, пройдя достаточно несложную процедуру, многие эксперты уже на этом этапе завершают свою работу по борьбе с коррупцией.

Представляется, что такая ситуация складывается в том числе и в связи с неопределенностью правового статуса независимого эксперта, что затрудняет понимание ценности его экспертной деятельности.

Кто же такой независимый эксперт, аккредитованный на проведение антикоррупционных экспертиз?

Законодательные требования к независимому эксперту за последнее время изменились, что говорит об идущем процессе корректировки правового статуса независимого эксперта, но в то же время этого, как показывает практика, недостаточно.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим основы проведения антикоррупционной экспертизы в России, является Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ), который предусмотрел право институтов гражданского общества и граждан Российской Федерации за счет собственных средств и по своей инициативе проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов)².

В 2018 г. Федеральный закон № 172-ФЗ дополнен ч. 1¹ ст. 5, которая содержит перечень субъектов, не допускающихся до проведения независимой антикоррупционной экспертизы³. К ним относятся: граждане, имеющие

неснятую или непогашенную судимость; граждане, сведения о применении к которым взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия; граждане, осуществляющие деятельность в органах и организациях, в чьи обязанности входит проведение антикоррупционной экспертизы в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 3 вышеуказанного Федерального закона; международные и иностранные организации; некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

Все, кто в данный перечень не вошел, потенциально могут стать независимыми экспертами, получив аккредитацию в Минюсте России (как физические, так и юридические лица). Порядок аккредитации установлен Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (утв. Приказом Минюста России от 29.03.2019. № 57)⁴.

К аккредитации допускаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет, а также юридические лица, имеющие в своем штате не менее трех работников, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым к физическим лицам.

Перечень требований к независимому эксперту небольшой и вполне выполнимый, поэтому сама аккредитация много времени и сил не занимает.

Получив статус независимого эксперта, физическое или юридическое лицо вправе по своей инициативе и за счет собственных средств проводить антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) органов публичной власти всех уровней. Более подробно ни права, ни обязанности независимого эксперта законодательно не урегулированы.

Инициативу по проведению антикоррупционной экспертизы аккредитованные лица могут выражать исключительно самостоятельно, никто не вправе обязать их заниматься подобного рода деятельностью. Поскольку это исключительно их право (каких-либо обязанностей по проведению независимых антикоррупционных экспертиз и их периодичности законодательство не предусматривает), они могут вовсе не участвовать в проведении антикоррупционных экспертиз. В этой связи претензии в адрес независимых экспертов о снижении активности их работы, выражающейся в непроведении или нерегулярном проведении антикоррупционных экспертиз, нельзя признать обоснованными.

¹ См.: Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/gosudarstvennyj-reestr-nezavisimyh/> (дата обращения: 25.08.2022).

² См.: СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

³ См.: СЗ РФ. 2018. № 42 (ч. II), ст. 6376.

⁴ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019.

Кроме того, работа по поиску нормативных правовых актов (их проектов), выявлению в них коррупционных факторов, подготовке и доставлению заключений по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы в органы власти (например, заказным письмом, курьером или лично) является общественной нагрузкой и осуществляется за счет самих экспертов. Государство не вправе финансировать работу по проведению независимой антикоррупционной экспертизы, поскольку нарушается принцип независимости эксперта.

Статья 2 Федерального закона № 172-ФЗ закрепляет принципы, которые должны быть положены в основу деятельности лиц, занимающихся проведением данного вида экспертиз. К таковым в отношении работы независимых экспертов можно отнести следующие: оценка нормативного правового акта (его проекта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами; обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы; компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу; сотрудничество органов публичной власти, их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

На эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы и ее результативность влияет компетентность и независимость лица, ее осуществляющего. В этой связи возникает вопрос, как на практике реализовать названные принципы организации антикоррупционной экспертизы в отношении независимых экспертов.

В перечне требований к независимым экспертам — физическим лицам отсутствует наличие документа, подтверждающего их компетентность, достаточно иметь высшее образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет. Что именно подразумевает под собой компетентность эксперта по смыслу Федерального закона № 172-ФЗ, не совсем понятно, но толковые словари русского языка, раскрывая этот термин, под ней понимают всесторонние специальные знания, благодаря которым гражданин получает статус эксперта⁵. Следовательно, экспертом может быть специалист, дающий впоследствии квалифицированное заключение.

Сложно считать специалистами в сфере проведения независимых антикоррупционных экспертиз лиц, имеющих неюридическое образование. В своем большинстве знания о процессе правотворчества, его этапах, структуре правовых норм у них поверхностные, а то и отсутствуют вовсе. Им гораздо сложнее, чем юристу, сформулировать норму права так, чтобы в ней отсутствовал коррупционный фактор, а именно в этом и заключается сама суть антикоррупционной экспертизы. Необходимо не только выявить коррупционный фактор, но и предложить вариант нормы, его устраняющий. В противном случае орган публичной власти вправе не отвечать независимому эксперту при получении его заключения, т.е. работа эксперта будет напрасной.

Обращая внимание на эту проблему, В.Ю. Туранин предлагает дополнить требования к независимым экспертам наличием специальных, в том числе юридических,

знаний⁶. Представляется, это предложение заслуживает внимания, однако какой именно документ должен предъявить претендент на статус независимого эксперта, пока не совсем понятно, поскольку по смыслу действующего антикоррупционного законодательства подразумевается привлечение широкого круга субъектов к проведению независимых антикоррупционных экспертиз, не ограничивая его только представителями юридического сообщества.

Р.О. Долотов в качестве дополнительного требования к независимому эксперту предлагает включить сдачу квалификационного экзамена на знание методики и порядка проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, требований, предъявляемых к форме заключения независимой антикоррупционной экспертизы, а также проверку навыков по обнаружению коррупционных факторов в тексте нормативных правовых актов, а организацию экзамена возложить на территориальные органы Минюста России⁷. Безусловно, наличие указанных знаний является необходимым для независимого эксперта при проведении антикоррупционной экспертизы и выявлению коррупционных факторов, но дополнительные требования в виде квалификационного экзамена явно не будут способствовать росту числа независимых экспертов и их активности. Проходить дополнительные испытания, подвергать себя стрессу для того, чтобы в результате своей работы в качестве эксперта готовить заключения, носящие рекомендательный характер и не имеющие для органов публичной власти существенного решающего значения, согласится не каждый. Кроме того, Министерство юстиции РФ как федеральный орган государственной власти, предлагаемый в качестве организатора квалификационного экзамена, может иметь заинтересованность и избирательность в подходе к сдаче экзамена, лоббировать интересы эксперта, что будет влиять на его независимость.

Независимый эксперт, не имея специальных знаний и опыта проведения антикоррупционных экспертиз, конечно, должен этому учиться, чтобы соответствовать статусу эксперта. Самостоятельно неподготовленному лицу изучить Правила и Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁸, содержащие специальную терминологию, объемный перечень коррупционных факторов, весьма сложно. Применить вышеуказанные правовые документы на практике еще сложнее без понимания, как выявлять коррупционные факторы в нормах права и как сформулировать норму, их устраняющую.

Порядок такого обучения законодательно не установлен. Это вызывает ряд вопросов, например, таких как: кто должен обучать независимых экспертов, должно ли Министерство юстиции РФ участвовать в этой процедуре, за чей счет будет проходить обучение и какова его периодичность, какой подтверждающий обучение документ следует выдать, и т.д.

⁵ См.: Туранин В.Ю. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: миф или реальность? // Юрид. техника. 2022. № 16. С. 210–215.

⁷ См.: Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.

⁸ См.: постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10, ст. 1084.

⁵ См.: Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Критерии для аккредитации лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: перспективы совершенствования // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 3 (30). С. 82–91.

В случае если организацию обучения независимых экспертов возьмут на себя органы государственной власти, в число которых входит и Минюст России, то это может отразиться на объективности проведения антикоррупционной экспертизы, эксперт потеряет свою независимость.

Образовательная деятельность осуществляется на основе лицензии согласно ст. 91 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁹, поэтому сами органы государственной власти не могут проводить курсы повышения квалификации и выдавать соответствующие удостоверения, а высшие учебные заведения вправе организовывать подобного рода курсы, но на платной основе. Оплачивать образовательные услуги самому независимому эксперту экономически не выгодно, так как экспертную деятельность он осуществляет исключительно за свой счет, а государством не планируется, так как это нарушит принцип независимости эксперта.

Еще одним препятствием в реализации деятельности независимого эксперта является нерешенность вопроса об урегулировании ситуации, возникающей при разной оценке коррупционности факторов в нормативном правовом акте (проекте) независимым экспертом и правотворческим органом власти. Несмотря на закрепление принципа сотрудничества органов власти и их должностных лиц с институтами гражданского общества, он фактически декларативен. Органы государственной власти и местного самоуправления зачастую рассматривают независимые антикоррупционные экспертизы как вмешательство в правотворческую деятельность, воспринимают, как некую формальность, не реагируют на них и за это не несут юридической ответственности, как следствие, деятельность независимых экспертов превращается в имитацию борьбы с коррупцией, на что обоснованно обращается внимание в литературе (В.Ю. Туранин)¹⁰.

В настоящее время в научном сообществе формируются различные подходы в отношении независимой антикоррупционной экспертизы. Некоторые авторы обращают внимание на проблемы и малоэффективность данного института, но дают ему шанс, при условии совершенствования антикоррупционного законодательства¹¹, другие же признают этот эксперимент неудачным и предлагают от него вовсе отказаться¹².

К.С. Евсиков, анализируя имеющиеся институты общественного контроля в Российской Федерации в целом, обращает внимание на такие проблемы их реализации, как громоздкость законодательства; сложность правовых конструкций для понимания граждан, не имеющих специальных познаний, а также самой системы общественного контроля, которая исключает из него обычных граждан и ведет

к преобладанию среди участников таких отношений лиц, действующих на «профессиональной основе»; отсутствие реального механизма влияния на объект контроля и эффективных гарантий независимости субъектов общественного контроля, а также ряд других¹³. Как и любой другой общественный институт, независимая антикоррупционная экспертиза имеет такие же проблемы.

Для понимания дальнейшей судьбы независимой антикоррупционной экспертизы необходимо изначально определиться с ролью и местом данного института в системе антикоррупционных мер. В том виде, в котором существует данный институт, он неэффективен, поэтому возлагать на него большие надежды в плане реальной борьбы с коррупцией не стоит.

Представляется, что как форму реализации права граждан на участие в управлении делами государства, инструмент общественного контроля в сфере противодействия коррупции, независимую антикоррупционную экспертизу, несмотря на имеющиеся недостатки, необходимо сохранить. Но для того, чтобы она стала эффективным механизмом борьбы с коррупцией, нужны корректировки законодательства по вопросам статуса независимого эксперта, в том числе предъявляемым к нему требованиям. Допустимы в этом случае и ужесточение требований к независимым экспертам, и определение порядка их деятельности, внедрение отчетности и системы контроля за их деятельностью и качеством проводимых экспертиз, но при расширении системы реальных гарантий, мотивационной и стимулирующей составляющей.

Это существенно сократит количество действующих независимых экспертов, но повлияет на качество их работы, потому что останутся только лица с активной гражданской позицией, действительно желающие заниматься данным видом общественной деятельности, осознанно прошедшие требуемые процедуры и взявшие на себя соответствующие обязательства.

* * *

В этой связи предлагаем следующие меры:

Правительству РФ разработать Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, не только закрепляющую перечень коррупционных факторов, но и предусматривающую сами критерии выявления и толкования коррупционных факторов;

законодательно урегулировать правовой статус независимых экспертов, предусмотрев требования к ним, позволяющие характеризовать претендента в качестве специалиста, его права, обязанности, ответственность и гарантии осуществления экспертной деятельности;

законодательно определить порядок разрешения разногласий по результатам независимой антикоррупционной экспертизы между независимыми экспертами и правотворческими органами публичной власти;

осуществлять работу по повышению уровня правосознания граждан и ценности экспертной деятельности, чтобы она становилась не тяжким бременем, а почетной миссией.

⁹ См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598.

¹⁰ См.: Туранин В.Ю. Указ. соч. С. 210–215.

¹¹ См., напр.: Долотов Р.О., Крылова Д.В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал рос. права. 2019. № 10. С. 163–173; Зыкин Д.О. О некоторых проблемах института антикоррупционной экспертизы // Актуальные аспекты развития современной науки: сб. науч. ст. Междунар. науч. конф. / отв. ред. С.И. Ашмарина, А.В. Павлова. Самара, 2019. С. 320–323; Морозова А.И. Некоторые причины неэффективности работы института независимых экспертов и проблемы применения методики проведения антикоррупционной экспертизы // Вестник Тверского гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 4. С. 199–209.

¹² См.: Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусев Н.А. Независимая антикоррупционная экспертиза в России: неудачный эксперимент // Государство и право. 2022. № 1. С. 110–119.

¹³ См.: Евсиков К.С. Проблемы и перспективы развития института общественного контроля в Российской Федерации // Известия Тульского гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2017. № 4-2. С. 139–151.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. Независимая антикоррупционная экспертиза в России: неудачный эксперимент // Государство и право. 2022. № 1. С. 110–119.
2. Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.
3. Долотов Р.О., Крылова Д.В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал рос. права. 2019. № 10. С. 163–173.
4. Евсиков К.С. Проблемы и перспективы развития института общественного контроля в Российской Федерации // Известия Тульского гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2017. № 4-2. С. 139–151.
5. Зыкин Д.О. О некоторых проблемах института антикоррупционной экспертизы // Актуальные аспекты развития современной науки: сб. науч. ст. Междунар. науч. конф. / отв. ред. С.И. Ашмарина, А.В. Павлова. Самара, 2019. С. 320–323.
6. Морозова А.И. Некоторые причины неэффективности работы института независимых экспертов и проблемы применения методики проведения антикоррупционной экспертизы // Вестник Тверского гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 4. С. 199–209.
7. Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Критерии для аккредитации лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: перспективы совершенствования // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 3 (30). С. 82–91.
8. Туранин В.Ю. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: миф или реальность? // Юрид. техника. 2022. № 16. С. 210–215.

REFERENCES

1. Baranov V.M., Lavrentiev A.R., Trusov N.A. Independent anti-corruption expertise in Russia: an unsuccessful experiment // State and Law. 2022. No. 1. P. 110–119 (in Russ.).
2. Dolotov R.O. Efficiency of the Institute of independent anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts // Actual problems of economics and law. 2015. No. 4. P. 42–49 (in Russ.).
3. Dolotov R.O., Krylova D.V. Prospects for improving the effectiveness of the Institute of independent anti-corruption expertise // Journal of Russ. law. 2019. No. 10. P. 163–173 (in Russ.).
4. Evisikov K.S. Problems and prospects of development of the institute of public control in the Russian Federation // Izvestiya Tula State University. Economic and legal sciences. 2017. No. 4–2. P. 139–151 (in Russ.).
5. Zykin D.O. About some problems of the Institute of Anti-corruption expertise // Actual aspects of the development of modern science: collection of scientific articles of the International Scientific Conference / res. eds S.I. Ashmarina, A.V. Pavlova. Samara, 2019. P. 320–323 (in Russ.).
6. Morozova A.I. Some reasons for the inefficiency of the Institute of independent experts and the problems of applying the methodology of anti-corruption expertise // Herald of the Tver State University. Ser.: Law. 2014. No. 4. P. 199–209 (in Russ.).
7. Tonkov E.E., Turanin V. Yu. Criteria for accreditation of persons as independent experts authorized to conduct anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects: prospects for improvement // Herald of the Voronezh State University. Ser.: Law. 2017. No. 3 (30). P. 82–91 (in Russ.).
8. Turanin V. Yu. Independent anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects: myth or reality? // Legal technology. 2022. No. 16. P. 210–215 (in Russ.).

Сведения об авторе

КАЗАНЦЕВА Олеся Леонидовна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета; 656049 г. Барнаул, проспект Ленина, д. 61

Authors' information

KAZANTSEVA Olesya L. — PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law Altai State University; 61 Lenina Ave., 656049 Barnaul, Russia