



М. А. МЕСИЛОВ

доцент кафедры юриспруденции Университета Правительства Москвы, кандидат юридических наук, доцент

M. A. MESILOV

Associate Professor with the Chair of Law of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, PhD in Law



Е. В. ДОБРЫХ

Магистрант направления «Юриспруденция», Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

E. V. DOBRYH

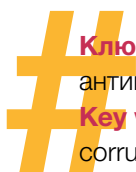
Master Program “Jurisprudence” Student in Institute of Public Administration and Civil Service of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Пути оптимизации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Ways of Streamlining the Process of Anti-corruption Assessment of Legal Acts and Draft Legal Acts

Проведен анализ новых механизмов совершенствования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации. Статистика выявляемых в нормативных правовых актах коррупционных факторов демонстрирует положительное изменение год от года. Некачественная подготовка актов, отсутствие открытого перечня коррупционных факторов, низкий уровень юридической техники негативно влияют на работу данного правового института. Реализация подходов, предложенных в статье, позволит усовершенствовать механизм антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Analysis is made of new mechanisms of streamlining anti-corruption assessment of legal acts and draft legal acts in the Russian Federation. Statistics of factors causing corruption that are being unveiled in regulatory documents demonstrates positive dynamics each coming year. Unsatisfactory legal instruments' drafting procedures, the absence of an open list of factors that may cause corruption, poor skills of legal technique have a negative impact on the work of this particular legal institution. Realization of approaches proposed in the article will make it possible to streamline the mechanism of anti-corruption assessment of legal acts and draft legal acts.



Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, антикоррупционное законодательство, коррупционные факторы.

Key words: corruption, anti-corruption assessment of legal acts, anti-corruption legislation, causes of corruption.

Для цитирования: Месиллов М. А., Добрых Е. В. Пути оптимизации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 12–17.

For citation: Mesilov M. A., Dobryh E. V. Ways of Streamlining the Process of Anti-corruption Assessment of Legal Acts and Draft Legal Acts. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 12-17. (In Russ.).

В законодательстве Российской Федерации названо шесть основных мер, направленных на профилактику коррупции [1]. Одной из них является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Она служит механизмом повышения эффективности законодательства, поскольку способствует устранению в нем дефектов, способных порождать коррупционные правонарушения. Названная экспертиза проводится в Российской Федерации уже более 10 лет и зарекомендовала себя как действенная мера профилактики коррупции. Однако существует ряд задач, которые следует решить, чтобы повысить ее результативность. Для начала стоит отметить, что необходимость проводить антикоррупционную экспертизу возникла из-за недостаточно качественной подготовки значительной доли нормативных правовых актов. Многие разработчики не имеют квалификации, необходимой для грамотного составления нормативных правовых актов. В результате чего в документах появляются дефекты, а они открывают путь к коррупционным деяниям. В связи с этим повышение качества составляемых документов для правового регулирования – один из основных ориентиров для органов государственной власти и местного самоуправления.

По мере роста числа проверок пропорционально увеличивается и количество выявляемых в документах дефектов, служащих предпосылками коррупции, – коррупционных факторов¹. Так, по данным Генеральной

прокуратуры Российской Федерации в 2018 г. антикоррупционная экспертиза была проведена в отношении более чем 991 тыс. нормативных правовых актов. Было обнаружено свыше 59 тыс. коррупционных факторов [3]. По сравнению с 2017 г. объем проверенных документов вырос на 21 тыс. и выявлено на 3 тыс. больше коррупционных факторов.

Повышения качества нормативных правовых актов можно добиться, во-первых, организовав обучающие семинары для разработчиков нормативных документов. Такая практика активно используется в Университете Правительства Москвы на курсах повышения квалификации для государственных гражданских и муниципальных служащих. Слушатели изучают методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, решают ситуационные задачи на типовые коррупционные факторы, содержащиеся в проектах нормативных правовых актов. Было бы целесообразно создать и в других высших учебных заведениях отдельное направление по изучению структуры и особенностей разработки нормативных правовых актов и их проектов.

Повышение качества составляемых документов для правового регулирования – один из основных ориентиров для органов государственной власти и местного самоуправления

Второй путь повышения качества нормативных правовых актов и их проектов – создание механизма возложения ответственности за некачественную работу при подготовке нормативных документов. Если разработчик систематически предоставляет нормативные правовые акты или их проекты, где выявляются коррупционные факторы, он должен понести административное наказание.

Принцип персональной ответственности необходимо ввести и в отношении экспертов, проводящих независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Следует разработать перечень мер

¹ «Коррупционными 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» (Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

дисциплинарной ответственности, и тогда при выявлении недостоверности результатов экспертизы к независимому эксперту можно будет применить соответствующее взыскание. За неоднократное проведение экспертизы с недостоверными результатами следует в качестве наказания аннулировать свидетельство об аккредитации эксперта.

Эффективность антикоррупционной экспертизы, вероятнее всего, повысится, если будет введен открытый перечень коррупциогенных факторов. Такое решение уже применяется в ряде зарубежных государств. Например, в правилах проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденных постановлением Правительства Литовской Республики от 12.03.2014 № 243 [9], выделено 19 коррупциогенных факторов, причем последний из них – это «другие факторы». Открытый перечень предоставит субъектам антикоррупционной экспертизы возможность принимать меры при выявлении новых коррупциогенных факторов, которые еще не закреплены в законодательстве Российской Федерации. Соответствующие изменения будут затем внесены в документы, регулирующие антикоррупционную экспертизу. Открытый перечень коррупциогенных факторов также позволит в будущем руководствоваться не формальным соответствием выявленных предпосылок коррупции имеющимся положениям в законодательстве, а выявлением коррупционных практик и негативных коррупционных последствий [5].

Институт независимой антикоррупционной экспертизы также требует совершенствования. Одна из основных проблем – низкая активность независимых экспертов. В 2018 г. ими было составлено всего 1 142 заключения, при этом количество аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации независимых экспертов превышает 2 500 [11]. Некоторые исследователи полагают: такая низкая активность связана с тем, что физические и юридические лица проходят аккредитацию в Министерстве юстиции ради получения имиджевого статуса независимого эксперта [2].

Проблему малой заинтересованности в проведении независимой антикоррупционной экс-

пертизы можно решить при помощи нематериального и материального стимулирования. Материальное стимулирование бывает как постоянным, так и временным, но в любом случае нематериальное стимулирование является более эффективным, потому что рассчитано на долгосрочную перспективу [10]. Следует назвать следующие его формы:

- бесплатные курсы повышения квалификации для независимых экспертов, организованные, например, территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации;
- обучающие семинары с привлечением ведущих специалистов в данной области, направленные на ознакомление с существующими проблемами в экспертной деятельности [10];
- публичное награждение (например, вручение грамоты или благодарности);
- перспективы карьерного роста по основному месту работы, обусловленные аккредитацией в качестве независимого эксперта [10].

Низкую вовлеченность граждан в проведение независимой антикоррупционной экспертизы можно объяснить слабой информированностью населения о принимаемых мерах в сфере противодействия коррупции. Указанный тезис подтверждается результатами социологических опросов. Так, согласно данным Комитета Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу, собранным в 2018 г., большинство опрошенных ответили, что не очень много знают о мерах противодействия коррупции (60,5%), лишь 20,4% респондентов указали, что хорошо о них осведомлены [4]. В этом исследовании также был вопрос о готовности граждан участвовать в антикоррупционных мероприятиях. Оказалось, что каждый второй респондент к участию не готов. Из числа не готовых принимать участие в антикоррупционных мероприятиях треть опрошенных объяснили: им это «не нужно, и они не считают это необходимым». Более 20% опрошенных свою пассивную гражданскую позицию обосновывают тем, что не имеют достаточных полномочий. В данном направлении сейчас прово-

дится работа на государственном уровне. Каждый десятый респондент из числа не готовых принять участие в борьбе с коррупцией считает, что результатов не будет или что проверки по выявленным фактам коррупции будут формальными.

Осведомленность населения о существовании антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов наглядно представлена в исследованиях, проведенных в Мурманской области в 2016–2018 гг. Согласно данным опросов населения наиболее известное мероприятие по борьбе с коррупцией – распространение через СМИ информации о фактах коррупции. В 2016–2018 гг. более 50% опрошенных знали об этой мере, и лишь 12,5% опрошенных в 2018 г. (11,6% – в 2016 г. и 12,3% – в 2017 г.) были осведомлены о наличии антикоррупционной экспертизы законодательства [7, с. 29; 8, с. 28].

Поскольку источниками информации о фактах коррупции, как и о противодействии ей, в основном служат СМИ [7, 8], информирование граждан об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов целесообразно осуществлять через телевидение, Интернет, газеты и журналы. Кроме того, положительный эффект могут оказать обзорные семинары для учащихся школ и студентов.

Вместе с тем недостаточно привлекать граждан к участию в независимой экспертизе, чтобы обеспечить ее высокое качество. В законодательстве определено: независимым экспертом может быть любой человек, имеющий высшее образование. Нам видится правильным в случае антикоррупционной экспертизы отдавать предпочтение тем, кто имеет высшее образование по юриспруденции. Независимые эксперты с высшим образованием в другой области могут составлять некачественные экспертные заключения из-за недостаточного владения юридической техникой. Отсутствие специальных юридических знаний осложняет проведение антикоррупционной экспертизы: эксперту для составления заключения сначала приходится знакомиться с законодательством, регулирующим данную отрасль права. В свя-

зи с этим сроки его работы увеличиваются. Получение экспертом юридической специализации сокращает время, расходуемое им на экспертизу.

Сочетание материального и нематериального стимулирования работы независимого эксперта и введение квалификационного экзамена позволят повысить качество проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Для аккредитации эксперт должен, на наш взгляд, сдавать экзамен, который подтверждал бы его профессиональную пригодность к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Квалифицированный эксперт обязан знать требования, предъявляемые к форме экспертного заключения, владеть навыками по выявлению коррупциогенных факторов в тексте нормативных документов. Для большей объективности на квалификационном экзамене необходима экзаменационная комиссия. Ей нужно будет проверять уровень знаний и умений претендента на статус независимого эксперта. Комиссия может включать уже аккредитованных независимых экспертов и представителей научной сферы в области юриспруденции.

Итак, по-нашему мнению, сочетание материального и нематериального стимулирования работы независимого эксперта и введение квалификационного экзамена позволят повысить качество проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Практика антикоррупционной экспертизы должна опираться на принципы обоснованности, объективности и проверяемости результатов, как принято в научном сообществе. Эти принципы необходимо определить нормативно. Кроме того, для получения беспристрастной оценки следует к оцениванию каждого нормативного правового акта или его проекта привлекать не менее двух экспертов,

Нужно утвердить нормативно строгую форму для создаваемых нормативных правовых актов – основные принципы, содержание, структуру и приемы разработки

работающих независимо друг от друга. Внедрение данного механизма позволит повысить объективность экспертных заключений.

Не менее важно решить вопрос о высокой загруженности экспертов из-за большого объема поступающих нормативных правовых актов и их проектов. В территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации в 2017 г. поступило 210887 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в 2018 г. – 218442. Сокращение потока поступающих документов – маловероятная перспектива. Однако можно значительно уменьшить время, затрачиваемое экспертами на проведение антикоррупционной экспертизы. Нужно утвердить нормативно строгую форму для создаваемых нормативных правовых актов – основные принципы, содержание, структуру и приемы разработки. На данный момент нормативные правовые акты и их проекты составляются на основе методических рекомендаций [6]. Утверждение

регламентирующего документа, который бы носил не рекомендательный, а обязательный характер, привело бы к повышению качества законодательной базы.

Наконец существует проблема использования терминов, которая затрудняет нормальное функционирование антикоррупционной экспертизы. В законодательстве Российской Федерации предмет, объект и дефиниция данного вида экспертной деятельности отсутствуют. В научной сфере представлено множество определений понятия «антикоррупционная экспертиза». В основном они отражают характерные черты названного института. Закрепление обозначенного определения в законодательстве позволит сделать необходимое разграничение понятий «антикоррупционная экспертиза» и «правовая экспертиза» или установить между ними взаимосвязь.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов обладает высоким потенциалом качества, который необходимо реализовать. Для этого рекомендуется привести в действие совокупность вышеописанных мер, которые способствуют дальнейшему развитию и совершенствованию законодательства, его очищению от коррупциогенных факторов. Данный путь приведет к существенному снижению коррупционных правонарушений в государстве.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции». Ст. 6228. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Андрюхина О. В. Правовые аспекты законодательного регулирования независимой антикоррупционной экспертизы: проблемы, стратегия, изменения // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 96–99. URL: <http://jurtech.org/wp-content/uploads/2015/03/jurtech9.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).
3. Генеральная Прокуратура Российской Федерации [официальный веб-сайт]. URL: <https://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 19.11.2019).
4. Комитет Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу [официальный веб-сайт]. URL: <http://monitoring.tatarstan.ru> (дата обращения: 19.11.2019).
5. Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 64–67.
6. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

7. Отчет о работе на тему «Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга». Мурманск, 2018 // Правительство Мурманской области [официальный веб-сайт]. URL: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/63b/Otchet-Murmanskaya-oblast-2018.pdf> (дата обращения: 22.11.2019).
8. Отчет по результатам проведения исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга. Мурманск, 2017 // Правительство Мурманской области [официальный веб-сайт]. URL: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/ee5/otchet-o-nir-2017.pdf> (дата обращения: 22.11.2019).
9. Регистр правовых актов [официальный веб-сайт Канцелярии Сейма Литовской Республики]. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/index> (дата обращения: 19.11.2019).
10. Туранин В. Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 35–37.
11. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 02.02.2020).

REFERENCES

1. *Federal Law of 25.12.2008 no. 273-FZ (as amended on 26.07.2019) "On Combating Corruption". Art. 6228.* Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
2. Andryukhina O. V. Legal Aspects of Independent Anti-corruption Legal Expert Evaluation: Problems, Strategy, Changes. *Legal technique*, 2015, no. 9, pp. 96-99. Available at: <http://jurtech.org/wp-content/uploads/2015/03/jurtech9.pdf> (accessed: 19.11.2019). (In Russ.).
3. Office of the Procurator General of the Russian Federation [website]. Available at: <https://www.genproc.gov.ru> (accessed: 19.11.2019). (In Russ.).
4. Committee of the Republic of Tatarstan on Social and Economic Monitoring [website]. Available at: <http://monitoring.tatarstan.ru> (accessed: 19.11.2019). (In Russ.).
5. Loj E. V. Prospects of Streamlining the Works of Anti-corruption Assessment as Part of the Administrative Reform. *Administrative law and process*, 2017, no. 12, pp. 64-67. (In Russ.).
6. *Methodological Recommendations on Legal Technique Processing of Draft Legal Acts (as contained in the letter of the State Duma Federal Assembly of the Russian Federation Apparatus on 18.11.2003. no. vn-2/18/490).* Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
7. Report on "Research of Corruption in Murmansk Region by Sociological Methods as Part of the Regional Anti-corruption Monitoring". *Government of the Murmansk region* [website]. Murmansk, 2018. Available at: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/63b/Otchet-Murmanskaya-oblast-2018.pdf> (accessed: 22.11.2019). (In Russ.).
8. Report on Sociological Research Results of Corruption Practices Studies in Murmansk Region as Part of the Regional Anti-corruption Monitoring". *Government of the Murmansk region* [website]. Murmansk, 2017. Available at: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/ee5/otchet-o-nir-2017.pdf> (accessed: 22.11.2019). (In Russ.).
9. Legal Acts' Register [Lithuanian Republic Seim Secretariat's website]. Available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/index> (accessed: 19.11.2019).
10. Turanin V. Yu. On the Need to Stimulate Independent Experts, Authorized to Expert Evaluation of Regulatory Legal Acts and Draft Legal Acts. *Russian Jurisprudence*, 2018, no. 2, pp. 35-37. (In Russ.).
11. Federal Portal of Regulatory Draft Legal Acts [website]. Available at: <https://regulation.gov.ru> (accessed: 02.02.2020). (In Russ.).