



УДК 342:328.185

Ксения Владимировна Паращенко, выпускник 2014 года специальности «Юриспруденция» Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье исследованы общественные отношения, возникающие в связи с реализацией положений законодательства, посвященного независимой антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Выявляются проблемы реализации норм законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе. Вносятся предложения по совершенствованию правового регулирования института независимой антикоррупционной экспертизы.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, профилактика коррупции, независимая антикоррупционная экспертиза, коррупциогенность нормативных правовых актов, пробелы антикоррупционного законодательства, институты гражданского общества, общественный контроль.

НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF REGULATIONS AND DRAFTS OF REGULATIONS

В Российской Федерации (далее – РФ) человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью, а защита прав и свобод граждан России отнесены к обязанностям государства и его органов.

Одними из факторов, способных препятствовать осуществлению прав граждан, являются коррупционные проявления в сфере управленческой деятельности. В этой связи одним из наиболее значимых направлений борьбы с коррупционными проявлениями в жизни нашего государства и общества законодатель связывает с деятельностью в сфере противодействия коррупции, направленных на профилактику коррупции, в том числе проведением антикоррупционных экспертиз. Преодоление коррупциогенности нормативных правовых актов непосредственно связано с формированием в государстве эффективно действующей правовой системы, системы государственного управления, построенной строго на основе права.

Российской Федерацией в период 2008-2010 гг. был принят ряд нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, положения которых к настоящему времени неоднократно подвергались изменениям и дополнениям. Основным из них является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №

273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹. И хотя указанный закон специально на проведении экспертизы не акцентирован, среди мер по профилактике коррупциогенных проявлений, направленных на выявление и последующее устранение коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах, называется антикоррупционной экспертизой.

Позже был принят полноценный нормативный акт, регулирующий проведение антикоррупционной экспертизы: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², а также Постановлением Правительства от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³ утверждены правила и методика ее проведения. Несомненным достоинством данного федерального закона является то, что в нем закреплена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы всех проектов нормативных правовых актов и это положение позиционируется как принцип данного закона.

В целом, законодательное закрепление антикоррупционной экспертизы подчеркивает ее важнейшее значение

в правотворческом процессе и системе противодействия коррупции.

Коррупция в настоящее время стала системной проблемой, для решения которой необходимы скоординированные усилия государственных органов, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. Без внешнего участия противодействие коррупции не представляется возможным, поскольку это тот процесс, который требует внешнего по отношению к власти участника.

Таким образом, исходя из целей повышения эффективности взаимодействия между государством и институтами гражданского общества, усиления общественного контроля за органами власти, реализации принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления был создан институт независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность.

В настоящее время в средствах массовой информации институт независимых экспертов дискредитируется. Очень часто можно услышать, что пишется мало экспертиз, а деятельность экспертов неэффективна. Однако такой подход не может быть обоснованным и кон-



структивным, ведь проявляемые экспертами инициативы – это, прежде всего, их право, в большей степени гражданская позиция, а не обязанность. К тому же, если обратиться к практике применения норм об организации и проведении такой экспертизы, то она выявляет существенные недостатки антикоррупционного законодательства, что в свою очередь способствует снижению эффективности независимой антикоррупционной экспертизы.

Методы стимулирования независимых экспертов могут быть различными, но поиск таких вариантов, как мотивировать экспертов, как повысить их интерес к проведению экспертиз и как увеличить эффективность независимой антикоррупционной экспертизы, сегодня очень актуален.

Взаимодействие органов власти и независимого эксперта является важным принципом при производстве антикоррупционной экспертизы, реализация которого способствует достижению целей противодействия коррупции. Однако для повышения уровня качества независимых экспертиз и участия гражданского общества в проведении экспертиз нормативных правовых актов на коррупционность институт независимой антикоррупционной экспертизы должен совершенствоваться, исходя из существующих проблем реализации рассматриваемого института. Между тем следует отметить, что на законодательном уровне точного понятия независимой антикоррупционной экспертизы, как и самой антикоррупционной экспертизы, не определено, а правовая доктрина по данному вопросу многовариантна. Это является первым и одним из многочисленных пробелов антикоррупционного законодательства в области общественного контроля в сфере противодействия коррупции.

Еще одна из существенных проблем связана с определением значения заключения независимого эксперта. Согласно ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴ направленное заключение носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, вынесшим данный акт. И именно такой рекомендательный характер экспертиз и позволяет органам власти пренебрегать экспертными заключениями.

Срок для рассмотрения заключения установлен в вышеназванном Федеральном законе. В соответствии с этой нормой заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы может рассматриваться организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в течение 30 дней. За это время нормативный акт может быть принят и начать действовать. Таким образом, значение заключения независимого эксперта для дальнейшей судьбы нормативного правового акта, а особенно его проекта, законодательно не определено, т.е. наличие заключения независимого эксперта с указанием коррупционных факторов не препятствует принятию такого акта, а также не приостанавливает действие уже вступившего в силу нормативного правового акта. Кроме того, орган, издавший нормативный акт или подготовивший его проект, может «не согласиться» с результатами независимой экспертизы даже и в том случае, когда коррупционные факторы налицо, дав при этом мотивированный ответ на заключение.

Такое положение дел сводит независимую экспертизу к простой формальности, хотя в Федеральном законе «О противодействии коррупции» среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции указывается на повышение ответственности федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции. Нереагирование на рекомендации, содержащиеся в заключении независимого эксперта, следует, по крайней мере, рассматривать как служебный проступок со всеми последствиями и выяснять причины такого нереагирования, среди которых могут быть халатность, ошибки и злоупотребления, пагубно отражающиеся на эффективности правоприменения⁵.

В настоящее время данный вопрос остается открытым, так как действующее нормативное регулирование не предусматривает каких-либо организационных или иных мер, понуждающих к учету мнения независимого антикоррупционного эксперта в отношении выявленных коррупционных факторов. Таким образом, антикоррупционные заключения не являются обязательными и не обладают никакими

механизмами обеспечения их реализации. Другими словами, воплощение в жизнь и учет предложений независимых экспертов целиком и полностью зависит от усмотрения руководителей органа-разработчика соответствующего проекта нормативного акта. На практике это означает, что вне зависимости от содержания экспертного заключения разработчики нормативного акта могут просто игнорировать предложения по устранению антикоррупционных актов либо выдвигать любые, пусть и надуманные аргументы, обосновывающие нецелесообразность учета предложений независимых экспертов.

Многие государственные служащие рассматривают необходимость проведения независимой антикоррупционной экспертизы подготовленных ими проектов правовых актов исключительно как процедуру, усложняющую и замедляющую согласование и принятие нормативного акта. Между тем во многих случаях именно независимые экспертизы могут обнаружить серьезные ошибки в документе и выявить незамеченные разработчиками коррупционные факторы⁶.

Что же касается методики проведения независимой антикоррупционной экспертизы⁷ как конкретного плана действий на основе четкого алгоритма, можно констатировать, что в настоящее время и она отсутствует. Независимые эксперты при осуществлении экспертизы руководствуются методикой, где лишь перечисляются коррупционные факторы, а сам алгоритм действия независимого эксперта при проведении экспертизы отсутствует⁸.

Очередная весьма значимая проблема связана с механизмом направления заключения эксперта разработчику нормативного правового акта. Отправка заключения может осуществляться почтой России или через сайт. Получается, что если заключение отправляется по почте, то у экспертов не возникает вопросов, связанных с получением или получением такого заключения органом власти и подтверждением самого факта проведения экспертизы. Но если заключение отправляется через сайт, то у экспертов может возникнуть вопрос о судьбе отправленного заключения, так как возможны случаи, когда происходят сбои в сети, или заключение «не доходит» до получателя и т.п. Соответственно, если по каким-либо причинам заключение не было получено органом, то экс-





перт не сможет доказать факт проведения экспертизы по конкретному акту.

При разработке порядка проведения антикоррупционной экспертизы государственная и независимая экспертизы должны сосуществовать, при этом совершенно необходим механизм государственного реагирования на итоги независимых антикоррупционных экспертиз. Здесь представляется важным вопрос о качестве экспертиз. Очень многое зависит от квалификации эксперта, глубины его познаний и погруженности в проблему. Сделанная для галочки, устранившая лишь очевидные формальные коррупционные факторы экспертиза теряет всякий смысл.

Одним из наиболее эффективных и перспективных направлений противодействия коррупции является антикоррупционное образование. Хотя и имеются мнения, отрицающие позитивное воздействие антикоррупционного образования на определенные социальные группы, в первую очередь, на государственных и муниципальных служащих. Однако и государственные органы, и их должностные лица и общество должны исполнять основные положения ст. 6 Конвенции ООН против коррупции⁹, которые требуют от государств-участников расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

Предупреждение проблемы всегда предпочтительнее ее решения. Именно поэтому антикоррупционное образование традиционно считается одним из ключевых инструментов противодействия коррупции.

Признание необходимости дополнительного обучения подчеркивается увеличением объема образовательных программ, утвержденных в Национальном плане по противодействию коррупции¹⁰. Так, Планом на 2014–2015 гг. установлено: обеспечить разработку и внедрение в образовательных организациях: учебного цикла на тему «Противодействие коррупции» в структуре основной образовательной программы бакалавриата по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление»; типовых дополнительных профессиональных программ по вопросам противодействия коррупции.

Сложная ситуация с подготовкой экспертов во многом связана с недостатком специализированных и эффективных образовательных программ, а прямой импорт зарубежных технологий

антикоррупционного образования невозможен из-за специфики российского законодательной базы¹¹. В связи с этим представляется необходимым с нуля создавать соответствующие образовательные программы.

И, наконец, главная проблема при подготовке независимых экспертов в области антикоррупционной экспертизы состоит в том, что одним из принципиально важных качеств подготавливаемых экспертов должна быть их независимость. Это качество значимо настолько, что, пожалуй, предопределяет саму суть независимой экспертизы.

Исследуя антикоррупционное законодательство, нельзя не отметить и положительную динамику в усовершенствовании процедуры проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Так, Постановлением Правительства РФ от 18 июля 2015 г. № 732¹² установлен семидневный срок размещения в Интернете проектов нормативных правовых актов для проведения их независимой антикоррупционной экспертизы, что устраняет имеющийся в настоящее время пробел правового регулирования, пользуясь которым некоторые органы пытались устанавливать срок проведения независимой экспертизы в один-два дня. Также введен принцип однократности выставления проекта на общественное обсуждение и антикоррупционную экспертизу – повторное размещение проекта нормативного правового акта на сайте regulation.gov.ru в Интернете требуется лишь в случае изменения его редакции по итогам публичных консультаций и общественного обсуждения.

В целях исключения противоречивой правоприменительной практики в вопросах реагирования федеральных государственных органов на поступающие в их адрес заключения, подготовленные по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, Правила проведения антикоррупционной экспертизы дополнены положением, детально регламентирующим порядок рассмотрения таких заключений. Согласно новой редакции документа, по результатам рассмотрения заключения, гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ (за исключением случаев, когда в заключении отсутствует информация о выявленных коррупционных факторах, или предложений о способе устранения вы-

явленных коррупционных факторов), в котором отражается учет результатов независимой антикоррупционной экспертизы и (или) причины несогласия с выявленным в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта коррупционным фактором.

Также важным фактором стало внесение в Методику изменений, предусматривающих проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов не только органов государственной власти, но и других организаций, в том числе фондов и корпораций. А в перечень коррупционных факторов возвращен (присутствовал в Методике с марта 2009 до февраля 2010 года)¹³ такой коррупционный фактор, как «нормативные коллизии», то есть противоречия между нормами, создающими для правоприменителей возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае. На наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Таким образом, в настоящее время имеется достаточная правовая база и сформированы организационные основы для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Однако существующий уровень правового регулирования данного института еще далек от совершенства.

Среди основных проблем независимой антикоррупционной экспертизы необходимо выделить следующие:

- 1) на законодательном уровне не определено понятия независимой антикоррупционной экспертизы;
- 2) не установлены значение и статус заключения независимого эксперта;
- 3) для должностных лиц не предусмотрено ответственности за игнорирование результатов независимой экспертизы;
- 4) отсутствует реальная методика проведения антикоррупционной экспертизы;
- 5) не проработан механизм направления заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;
- 6) недостаточная подготовка экспертов, связанная с недостатком специализированных и эффективных антикоррупционных образовательных программ.



Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести дополнения в законодательство об антикоррупционной экспертизе и, в первую очередь, закрепить понятие «независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». На уровне Правительства РФ – расширить и конкретизировать положения Правил проведения антикоррупционной экспертизы о требованиях, предъявляемых к независимым экспертам при аккредитации. Так, одним из требований могло бы стать прохождение обучения по образовательным программам в данной сфере, ведь для повышения качества антикоррупционных экспертиз независимые эксперты должны в полной мере обладать познаниями в области противодействия коррупции, что напрямую зависит от уровня антикоррупционного образования. Но, безусловно, такая образовательная программа должна проводиться в совокупности с базовой, направленной на граждан, то есть пропаганда правового поведения, обучение навыку распознавания коррупционного характера тех или иных действий.

Следует закрепить положение о том, что орган власти или должностное лицо, которому независимый эксперт направляет заключение, обязаны информировать эксперта о получении заключения, дабы факт проведения экспертизы по конкретному акту был подтвержден.

Для повышения значения заключения независимого эксперта и его правового статуса необходимо путем внесения изменений в действующее законодательство установить ответственность должностных лиц за игнорирование заключений независимых экспертов и рассматривать его как служебный проступок со всеми последствиями, с выяснением причин такого нереагирования, среди которых могут быть халатность, ошибки и злоупотребления, пагубно отражающиеся на эффективности правоприменения. Аналогичные последствия должны быть предусмотрены для случаев

подмены нормативного правового акта и других подобных махинаций.

Важнейшее значение имеет совершенствование Методики проведения антикоррупционной экспертизы. В методике следует закрепить алгоритм определенных действий эксперта, проводящего независимую экспертизу. А количество коррупциогенных факторов в Методике нужно не сокращать, а периодически дополнять по мере вскрытия новых коррупционных схем и механизмов. Ограничение перечня коррупционных факторов представляется весьма вредным. Тем самым антикоррупционная экспертиза искусственно ограничивается, делая антикоррупционную экспертизу малоэффективной. В то же время произвольное расширение факторов (создание открытого перечня) также недопустимо.

Кроме того, весьма положительную роль могло бы сыграть введение обязательности обнародования на сайтах органов государственной власти текстов поступивших экспертных заключений, что позволит оценить эффективность независимой экспертизы, а также будет способствовать формированию в экспертной среде культуры подготовки экспертных заключений на основе изучения лучших практик в этой сфере.

Учитывая изложенное, считаем необходимым отметить, что конструктивное взаимодействие органов, уполномоченных на принятие мер по противодействию коррупции, в тесном сотрудничестве с институтами гражданского общества должно существенным образом повысить эффективность практики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и тем самым способствовать защите прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией РФ. Устранение названных пробелов антикоррупционного законодательства будет способствовать повышению эффективности независимой антикоррупционной экспертизы уже на стадии принятия нормативного правового акта.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2008. – №52 (Ч. 1). – Ст. 6228.

² См.: Собрание законодательства РФ. – 2009. – №29. – Ст. 3609.

³ См.: Собрание законодательства РФ. – 2010. – №10. – Ст. 1084.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. – 2009. – №29. – Ст. 3609.

⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 23.

⁶ См.: Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 11.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. – 2010. – №10. – Ст. 1084.

⁸ См.: Молотов А.В., Парашенко К.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в Российской Федерации и опыт ее проведения в Алтайском крае // Противодействие коррупции и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в Российской Федерации: монография. – 2013. – С. 148.

⁹ См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 58/4 от 31 октября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

¹⁰ См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №15. – Ст. 1729.

¹¹ См.: Олькова А.Г. Институты гражданского общества в борьбе с коррупцией // Диалектика противодействия коррупции: материалы II Всероссийской научно-практической конференции, 7 декабря 2012 г. – 2012. – С. 265.

¹² См.: О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы: Постановление Правительства РФ от 18 июля 2015 года № 732 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №30. – Ст. 4604.

¹³ Изменены порядок и методика проведения антикоррупционной экспертизы // Научное сетевое издание: Вестник антикоррупционной экспертизы. [Электронный ресурс]. URL: <http://expertiza.pw/2507151/>.

Ksenia Vladimirovna Parashchenko, graduate of 2014 of the Specialty of Law, of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia).

The article investigates the social relations arising in connection with the implementation of provisions of the legislation, devoted to independent Anti-corruption Expert Review of statutory and legal acts and their drafts problems of the implementation of the legislation on an independent Anti-corruption Expert Review have been identified. And proposals on improvement of legal regulation of the institution of an independent Anti-corruption Expert Review have been made.

Keywords: corruption, anti-corruption, prevention of corruption, independent Anti-corruption Expert Review, propensity for corruption of statutory and legal acts, the gaps of anti-corruption legislation, the civil society institutions, public control.

