

© **Юрий Дмитриевич Левкин**
старший преподаватель кафедры
административно-правовых дисциплин
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир,
e-mail: levkin.60@mail.ru

Levkin Yuri D.
Senior lecturer of the Department of
Administrative and Legal Disciplines
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir,
e-mail: levkin.60@mail.ru

© **Сергей Валентинович Ледащев**
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административно-
правовых дисциплин
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир,
e-mail: sergey-ledashev@mail.ru

Ledashhev Sergej V.
PhD in Law,
Assistant Professor of Administrative
and Law Studies Department,
Vladimir branch of the RANEPa

© **Галина Александровна Павлова**
доцент кафедры административно-
правовых дисциплин
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: galpavlpva@gmail.com

Pavlova Galina A.
Associate Professor
of the Department of Administrative
and Legal Disciplines,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

© **Дарья Александровна Павлова**
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: raf20030425@gmail.com

Pavlova Daria A.
Student of the Faculty of Law,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ В ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

To the question of the participation of independent experts in the anti- corruption examination of normative legal acts and their draft

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы, связанные с правовыми пробелами в антикоррупционном законодательстве, регулирующем порядок проведения независимыми экспертами антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти. На основе анализа законодательства предложены пути устранения выявленных недостатков.

Abstract: The article deals with issues related to legal gaps in anti-corruption legislation regulating the issues of independent experts conducting anti-corruption

expertise of draft regulatory legal acts of authorities. Based on the analysis of legislation, ways to eliminate the identified shortcomings are proposed.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, проекты нормативных актов, независимые эксперты, органы власти.

Keywords: anti-corruption expertise, draft regulations, independent experts, authorities.

Хорошо известно, что противодействие коррупции подразумевает комплексный подход и соответствующее использование обширного арсенала средств и методов, направленных на профилактику, выявление и пресечение коррупционной деятельности. При этом очень важным аспектом правоприменительной деятельности является раннее выявление причин и условий, способствующих совершению коррупционных нарушений в той или иной сфере государственного управления, а также их устранение или минимизация. Именно решение вопросов данного характера должно способствовать процессу оптимизации системы релевантных мер, направленных на профилактику противоправного поведения отдельных должностных лиц и иных участников административно-правовых отношений.

На наш взгляд, одним из существенных факторов, способствующих наличию коррупционных проявлений, является несовершенство законодательства, в том числе коррупциогенность отдельных положений нормативных правовых актов и их проектов.

Как показывает практика, действующие нормативные правовые акты (далее – НПА) нередко содержат значительное количество норм, способствующих злоупотреблению властными полномочиями и как следствие порождающих коррупцию.

Известно, что нормы, которые провоцируют коррупционные проявления, в том числе совершение коррупционных правонарушений, называются коррупциогенными.

Коррупциогенные нормы содержат коррупционные факторы, т.е. такие дефекты нормы, которые способствуют или могут способствовать коррупционным проявлениям, в том числе создавать условия для их формальной легальности.

Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заложены в Конвенции ООН против коррупции. Федеральный закон «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу НПА и их проектов определил в качестве мер профилактики коррупции. Порядок ее проведения урегулирован специальным Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) [1], постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [2].

Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и посредством принятия правовых средств устранение предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что, по своей сути, отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы.

Антикоррупционная экспертиза, прежде всего, способствует выявлению указанных дефектов норм; устранение их в большинстве случаев связано либо с добровольной деятельностью органа, принявшего акт, либо с принудительной деятельностью уполномоченных органов власти, в том числе прокуратуры.

Вместе с тем, по сути, устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности, единства правового пространства.

Предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты (их проекты) органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, а также содержащиеся в них нормы.

Согласно действующему законодательству, субъектами производства антикоррупционной экспертизы являются органы прокуратуры, юстиции, органы и организации, осуществляющие правотворческие полномочия, а также независимые эксперты, получившие аккредитацию Минюста (последних можно условно отнести к категории «необязательных» субъектов данного вида деятельности) .

Необходимо отметить, что деятельность государственных органов по выявлению в НПА соответствующих нарушений достаточно эффективна. Так, в 2022 году органами прокуратуры Владимирской области выявлено более 600 правовых актов и их проектов органов власти региона, противоречащих законодательству и содержащих более 800 коррупциогенных факторов, в целях исключения которых органами прокуратуры внесено более 600 актов прокурорского реагирования [3]. При этом не вызывает сомнения, что неоценимую помощь в выявлении коррупциогенных факторов, хотя бы указании на их наличие, могут оказать представители гражданского общества в лице независимых экспертов в области антикоррупционной экспертизы, аккредитованных в органе юстиции в качестве таковых. При этом приходится с сожалением констатировать, что заключений от указанных выше независимых экспертов о наличии в НПА региональных органов власти коррупциогенных факторов в органы прокуратуры Владимирской области в 2022 году не поступало.

Согласно действующему законодательству, в качестве таких независимых экспертов могут быть аккредитованы граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет [5]. При этом не оговаривается, какое именно высшее образование

необходимо для получения данного статуса. Между тем проведение подобных экспертных исследований зачастую предполагает наличие достаточных (а нередко – глубоких) знаний в области отечественного законодательства, навыков работы с нормативными правовыми актами различного уровня, грамотного установления их взаимосвязи и ряда иных компетенций.

Разумеется, было бы неверным наделять подобным статусом исключительно юристов, ограничивая тем самым права иных категорий граждан, но здесь нам представляется весьма целесообразным проработать на законодательном уровне вопрос об аккредитации лишь после успешной сдачи претендентами соответствующего квалификационного экзамена.

В Государственном реестре независимых экспертов, получивших соответствующую аккредитацию (физические лица) Минюста России, размещенном на официальном сайте в сети «Интернет» [4], на территории Владимирской области значатся четыре таких специалиста, а именно: Леликова Ю. В. (номер в реестре 901, со сроком до 08.10.2024), Жуган И. Б. (номер в реестре 1411, срок – до 29.09.2026), Ерошина Я. Ю. (номер 2426, срок – до 16.08.2023) и Подгорнов Н. В. (номер 2680, срок – до 08.07.2025).

Компетенция независимых экспертов как представителей гражданского общества в части предмета антикоррупционной экспертизы не ограничена, т.е. они могут проводить антикоррупционную экспертизу любых проектов нормативных правовых актов и мониторинг применения различных норм.

Хорошо известно, что российское законодательство не содержит нормативных положений о материальном обеспечении такой деятельности указанных лиц и органа, который осуществлял бы контроль за их деятельностью. Оплата труда экспертов, выполняющих экспертизы в рамках должностных обязанностей, действующими нормативными актами не предусмотрена.

Отметим, что к выполнению различного вида внесудебных экспертиз привлекаются аккредитованные министерствами и ведомствами эксперты.

Процедура аккредитации определяется ведомственными нормативными актами.

Оплата труда аккредитованных экспертов, привлекаемых к производству различного вида внесудебных (административных) экспертиз, регламентируется нормативными актами Правительства Российской Федерации [11].

Материальное стимулирование экспертной деятельности выражается почасовой формой оплаты труда эксперта, составляющей 80 рублей, и времени выполнения работы экспертом.

Нормативными актами может быть предусмотрена фиксированная стоимость подготовки проектов заключения комиссии экспертов (совета), а также стоимость подготовки проекта заключения по результатам проведения повторной экспертизы [12].

Оплата труда экспертов, условия возмещения расходов, понесенных ими, указываются в государственном контракте или договоре об оказании экспертных услуг, заключенном в соответствии с законодательством Российской Федерации

о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [11].

Финансирование расходов на оплату труда независимых экспертов осуществляется в пределах средств бюджета, предусмотренных на содержание органов власти и их аппаратов [13].

Низкий уровень оплаты труда экспертов, к сожалению, не способствует привлечению к выполнению данного вида работ высококвалифицированных специалистов.

Выполнение антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации не предусматривает оплаты труда аккредитованным экспертам, так как существует мнение, что она будет независимой только при отсутствии материальной поддержки со стороны государства в любой форме.

Однако следует отметить, что отсутствие стимуляции аккредитованных экспертов предсказуемо приводит к снижению их количества [4].

Закрепление в нормативной базе положений о материальном стимулировании такой экспертной деятельности, по нашему мнению, способствовало бы более активному выявлению возможных негативных социальных, экономических, экологических и других последствий действия принимаемого органами власти нормативного правового акта.

На отсутствие законодательного механизма поощрения таких экспертов верно указывает Ростова О. С. Она полагает, что невысокая активность деятельности независимых аккредитованных экспертов в том числе может объясняться тем, что данный вид деятельности осуществляется на безвозмездной основе и по собственной инициативе эксперта [10].

О слабой эффективности работы независимых экспертов по выявлению коррупциогенных факторов в НПА, изданных федеральными органами исполнительной власти, могут свидетельствовать следующие данные.

Так, согласно сведениям Минюста России, за 2022 год в информационно-коммуникационной сети «Интернет» в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещено 125 проектов нормативных правовых актов, подготовленных Минюстом России, 11 проектов указов Президента Российской Федерации, 17 проектов постановлений Правительства Российской Федерации и 73 проекта приказов Минюста России. На указанные НПА получено всего 2 заключения независимых экспертов, в которых отсутствуют указания о выявленных коррупциогенных факторах [6].

Сказанное может свидетельствовать о слабой заинтересованности независимых экспертов в эффективном и более углубленном исследовании норм права на коррупциогенность.

Кроме того, законодательством не определена ответственность таких экспертов за достоверность сделанных ими выводов в экспертных заключениях о наличии или отсутствии коррупциогенных факторов в исследуемых нормах права.

Следует заметить, что некоторые учёные также выступают за применение ответственности к независимому антикоррупционному эксперту. Так, А. К.

Балдин предлагает установить уголовную ответственность независимого эксперта за подготовку заведомо ложного заключения, а также за злоупотребление правом при проведении данной экспертизы и за проведение экспертизы с целью лоббизма [8, с. 55]. Представляется, что предложенные автором меры являются чрезмерно жесткими, исходя из статуса независимого эксперта в настоящее время.

Отдельные исследователи данной проблематики предлагают применять к экспертам ответственность в виде лишения статуса независимого эксперта.

Так, Р. О. Долотов считает, что независимые эксперты должны нести ответственность, но лишь в виде лишения статуса независимого эксперта за наиболее грубые нарушения, связанные со злоупотреблением правом и целями лоббизма [9]. Думаем, что принятие на законодательном уровне подобных положений в достаточной мере будет способствовать профилактике правонарушений в рассматриваемой сфере правового регулирования.

Таким образом, можно сделать вывод о недостаточности принятых на федеральном уровне мер, направленных на материальное стимулирование экспертной деятельности в области предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в нормативных правовых актах органов власти, а также установление ответственности за достоверность выводов, сделанных в экспертных заключениях о наличии или отсутствии в нормативных актах положений, способствующих коррупционным проявлениям в действиях должностных лиц данных органов.

Кроме того, представляется, что именно Минюст России должен быть тем органом, в полномочия которого целесообразно включить контроль деятельности экспертов при проведении ими антикоррупционной экспертизы НПА.

Потому возникает необходимость принятия дополнительных мер, которые направлены на совершенствование действующего антикоррупционного законодательства.

Для устранения этих проблем и достижения желаемых результатов по вопросу профилактики коррупционных правонарушений, на наш взгляд, необходимо рассмотреть вопрос о внесении соответствующих дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, среди которых можно выделить Федеральный закон РФ от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» [6]. Наряду с данными предложениями могут быть разработаны и внедрены меры организационно-правового характера, например, соглашения о сотрудничестве в проведении названных экспертиз между независимыми экспертами (юридическими лицами) и уполномоченными государственными структурами.

Мы полагаем, что перечисленные и связанные с ними меры помогут оптимизировать деятельность независимых экспертов по производству антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Список литературы

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ: в ред. от 05.12.2022 № 498-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 29, ст. 3609.

2. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96: в ред. от 10.07.2017 № 813 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 10, ст. 1084.

3. Статистические данные об основных показателях деятельности прокуратуры Владимирской области Российской Федерации за январь-декабрь 2022 г. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_33 (дата обращения: 04.03.2023).

4. Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (физические лица). URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/protivodejstvie-korrupcii/gosudarstvennyj-reestr-nezavisimyh/> (дата обращения: 04.03.2023).

5. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации 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: Приказ Минюста России от 29.03.2019 г. № 57. URL: <https://minjust.gov.ru/> (дата обращения: 04.03.2023).

6. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 3, ст. 553.

7. Статистические сведения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и иных документов, об аккредитации независимых экспертов за январь – декабрь 2022 года Минюста России. URL: https://minjust.gov.ru/uploaded/files/svedeniya-o-provedenii-antikorrupsionnoj-ekspertizyi-npa-ih-proektov-i-inyih-dokumentov-ob-akkreditatsii-nezavisimyh-ekspertov0_R7oJJgO.doc (дата обращения: 05.03.2023).

8. Балдин А. К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.

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

10. Ростова О. С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: практика реализации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2016. – № 3. – С. 21-31.

11. О порядке оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения расходов, понесенных ими в связи с участием в контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования: постановление Правительства РФ от 01.12.2021 № 2168: вместе с «Положением об оплате услуг экспертов и экспертных организаций, а также о возмещении понесенных ими расходов в связи с участием в контрольных (надзорных) мероприятиях, проводимых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 50, ст. 8556.

12. Об установлении размеров оплаты услуг экспертов совета по этике, созданного в соответствии с Федеральным законом «О биомедицинских клеточных продуктах»: постановление Правительства РФ от 04.02.2017 № 135 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. - № 7, ст. 1075.

13. О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: постановление Правительства РФ от 12.08.2005 № 509: ред. от 03.08.2011 // Рос. газ. – 2005. – № 183; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 34, ст. 3503.