

Попова Л. А.
Popova L. A.

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ
НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

**PROBLEMS OF ORGANIZING AND CONDUCTING
AN INDEPENDENT ANTICORRUPTION ASSESSMENT
OF REGULATORY LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS**

Институт независимой антикоррупционной экспертизы существует уже достаточно продолжительное время, однако для него перманентно характерна низкая эффективность. Анализ причин такого состояния и рекомендации по активизации деятельности независимых антикоррупционных экспертов стали предметом проведенного исследования.

The institute of independent anti-corruption expertise has existed for quite a long time, but it is permanently characterized by low efficiency. The analysis of reasons for this state of affairs and recommendations on activating the activity of independent anti-corruption experts became the subject of the present research.

Ключевые слова: независимая антикоррупционная экспертиза, независимые антикоррупционные эксперты, эффективности независимой антикоррупционной экспертизы

Keywords: independent anti-corruption expertise, independent anti-corruption experts, effectiveness of independent anti-corruption expertise

Политика развития институтов гражданского общества, реализующаяся в настоящее время, предполагает вовлечение граждан в решение наиболее актуальных вопросов, стоящих перед государством и обществом в настоящее время.

Нормативная основа и механизм правовой реализации права граждан на участие в решении государственных вопросов сформированы в начале 2000-х годов, однако по сей день остается много проблем, связанных с недостаточной эффективностью отдельных механизмов.

Одним из таких проблемных вопросов является привлечение институтов гражданского общества к участию в антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов, а также зачастую невысокий уровень заключений независимых экспертов.

Федеральное законодательство регламентирует как саму процедуру проведения независимой антикоррупционной экспертизы, так и порядок получения гражданами статуса независимого антикоррупционного эксперта.

Основным документом, регламентирующим порядок получения этого статуса, является утвержденный Приказом Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57 [1] Административный регламент 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 их проектов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее – Регламент). Указанный документ устанавливает достаточно лояльные, на наш взгляд, требования к лицам, претендующим на получение права проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Так, согласно Регламенту, независимым экспертом может стать любой гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет. Ограничения установлены только для граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость; граждан, о которых имеются сведения о применении к ним взыскания

в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, включенных в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия; и граждан, осуществляющих свою деятельность в органах и организациях, указанных в п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», т. е. лиц, обязанных проводить антикоррупционную экспертизу исходя из своих должностных обязанностей.

Следует обратить внимание, что Регламент в действующей редакции, включающий ограничения в получении статуса эксперта, уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов для лиц, имеющих неснятую и непогашенную судимость, был принят в 2019 г., что свидетельствует, на наш взгляд, о продолжении работы государственных органов в направлении совершенствования института независимой антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, независимым экспертом, получившим аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы, может стать любой гражданин РФ, соответствующий установленным требованиям, которые, очевидно, невысоки.

По состоянию на 15 апреля 2021 г., в государственном реестре независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (физические лица), содержится 2 768 записей. Несмотря на значительное число физических лиц, получивших аккредитацию, в целом, как показывает практика, наблюдается их низкая активность. Это является основной проблемой реализации положений Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2] и Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3].

Очевидно, низкие требования, установленные для лиц, желающих получить аккредитацию, должны были способствовать увеличению количества независимых экспертов, значит, и количества проведенных экспертиз. К сожалению, подобная тенденция не сложилась.

Вопросам активизации деятельности независимых экспертов уделяют внимание как представители органов государственной власти и местного самоуправления, так и представители юридической науки. Анализ комплекса детерминант низкой активности лиц, аккредитованных на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, показал, что наиболее значимыми являются следующие причины:

1. Существующий порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы не предусматривает в качестве обязательной процедуру обратной связи с экспертом. Немаловажным фактором является отсутствие обязанности у органа, получившего заключение независимого эксперта, вносить изменения в проект нормативно-правового акта в соответствии с рекомендациями, содержащимися в нем, то есть фактически заключение является документом, в факте наличия которого есть заинтересованность органов власти, но нет обязанности корректировать текст проекта в соответствии с замечаниями эксперта. В итоге складывается ситуация, порождающая у эксперта ощущение отсутствия значимости и полезности выполняемой им достаточно трудоемкой деятельности по производству экспертизы.

2. Возможность аккредитации в качестве экспертов лиц, обладающих высшим образованием и стажем работы в различных областях деятельности, с одной стороны, имеет положительный эффект – привлекаются лица, обладающие знаниями и компетенциями разного рода, необходимыми для проведения экспертиз нормативно-правовых актов и их проектов, регулирующих различные аспекты жизни государства и общества, но с другой стороны, для таких лиц часто характерно отсутствие одного важного фактора – умения грамотно составлять экспертное заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Таким образом, рекомендации и выводы, содержащиеся в нем, не находят своего отражения в текстах нормативно правовых актов.

3. Отсутствие урегулированной системы мотивации и стимулирования независимых экспертов к активному производству антикоррупционных экспертиз нормативно-правовых ак-

тов. В настоящее время идет процесс формирования указанной системы, но, как показывают данные проведенных исследований [4], эта деятельность носит хаотичный характер и меры, реализуемые в субъектах РФ, направленные на повышение количества и качества заключений независимых экспертов, разнородны и неоднозначны. Кроме того, зачастую приводят к противоположным результатам, так как в некоторых случаях служат примером пренебрежительного отношения отдельных органов власти и их должностных лиц к данной деятельности.

Безусловно, приведенный перечень факторов, негативно влияющих на эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы, не является исчерпывающим, однако, как указано выше, эти меры, по нашему мнению, играют решающее значение в вопросе повышения эффективности рассматриваемого института.

В качестве мер, направленных на минимизацию негативного влияния указанных факторов, считаем необходимым реализовать следующие шаги:

1. Внести изменения в Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», закрепив норму об обязанности направления ответа на поступившее заключение независимого эксперта, с мотивировкой в случае отказа изменения текста проекта нормативного акта в соответствии с поступившими от эксперта рекомендациями.

2. Внести в Административный регламент 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, утвержденные Приказом Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57 изменения в части требований к лицам, обращающимся за восстановлением либо продлением аккредитации, критерия, позволяющего оценить деятельность эксперта в период ее действия. Критерия, который бы стал определяющим при решении вопроса о целесообразности продления либо восстановления статуса.

3. Принять на федеральном уровне типовое положение о порядке организации и проведении конкурсов среди независимых экспертов. На наш взгляд, данная мера позволит упорядочить систему нематериального стимулирования деятельности независимых экспертов и, как результат, обеспечить повышение качества и количества проводимых независимых антикоррупционных экспертиз.

Литература

1. 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 № 57. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17.07.2009 №172-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Кабанов П. А. Мониторинг правового регулирования стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы: опыт и перспективы развития // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 25–37.

5. Долотов Р. О., Крылова Д. В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы // Журн. рос. права. 2019. № 10. С. 163–173.