

**НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ:
ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ***

Е. Е. Тонков, В. Ю. Туранин

*Белгородский государственный национальный
исследовательский университет*

Поступила в редакцию 29 ноября 2014 г.

Аннотация: проводится анализ существующих проблем, возникающих при осуществлении независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Предлагается система организационно-правовых мер по их преодолению.

Ключевые слова: коррупция, независимая антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, проект нормативного правового акта.

Abstract: in article the analysis of the existing problems arising at realization of independent anti-corruption examinations of regulations and drafts of regulations is carried out. Authors offer system of organizational and legal measures for their overcoming.

Key words: corruption, independent anti-corruption examination, regulatory legal act, draft of the regulatory legal act.

В течение последних нескольких лет в Российской Федерации принят целый комплекс нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции. Прежде всего, это Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ и Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»². Последний, в частности, предусматривает возможность проведения *независимых* антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Так, в ч. 1 ст. 5 данного закона закреплено, что «институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия ак-

* Статья подготовлена в рамках задания № 2014/420 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России, код проекта: 322.

¹ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Там же. 2009. № 29. Ст. 3609.

кредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции».

В развитие положений закона, регулирующего вопросы проведения независимых антикоррупционных экспертиз, были приняты два постановления Правительства РФ:

– от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»³;

– от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»⁴.

Однако данные подзаконные акты просуществовали весьма недолго и утратили силу в связи с принятием нового постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым были утверждены новые правила и методика проведения данной экспертизы⁵.

В связи с этим следует заметить, что юридическая основа для проведения независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов данных актов в настоящее время в целом сформирована. При этом ее продуманность и достаточность вызывают обоснованные сомнения. В частности, М. В. Гребинюк отмечает, что содержание ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также правил и методики осуществления независимых антикоррупционных экспертиз «неоднократно подвергались справедливой критике за их непроработанность, неоднозначность и (самое главное!) заложенное в их содержании малое влияние на законодательный и правоприменительный процесс»⁶. Е. В. Еремина обращает особое внимание на ч. 2 ст. 5 данного закона, в которой содержится указание на то, что «в заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10. Ст. 1240.

⁴ Там же. Ст. 1241.

⁵ Там же. Ст. 1084.

⁶ Гребинюк М. В. Реализация законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе и опыт работы интернет-портала «Независимая антикоррупционная экспертиза» // Сборник материалов по итогам проведения I Всероссийской науч.-практ. конф. «Реализация законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе : проблемы и перспективы» (г. Москва, 27 марта 2012 г.) / под ред. М. Р. Юсупова, А. П. Вихряна. Воронеж, 2012. С. 50.

и предложены способы их устранения». По ее справедливому мнению, смысл словосочетания «способы устранения» неясен, поэтому «перечень способов устранения коррупционных факторов должен быть поименован и носить исчерпывающий характер»⁷.

Представляется очевидным тот факт, что современное российское антикоррупционное законодательство не лишено сущностных проблем. При этом ключевым был и остается вопрос: борьба с коррупцией в России – миф или реальность? Соответственно независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – это имитация борьбы с коррупцией, своеобразное прикрытие, ширма, соединенная с мыслью об истинной демократии (с коррупцией борется не только государство, но и общество), или это реальное средство для преодоления коррупционной зависимости России, столь необходимое для становления гражданского общества и эффективного развития государства? Полагая, необходимо разобраться в указанной концептуальной проблеме.

Несколько эпизодов из собственного опыта. Ознакомившись в начале 2009 г. с проектом закона, посвященного антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, один из авторов настоящей статьи (В. Ю. Туранин) принял для себя решение поучаствовать в экспертной деятельности, поскольку тематика весьма «животрепещущая» и затрагивает интересы каждого. Кроме того, было интересно соприкоснуться с данной деятельностью с позиции исследователя, занимающегося некоторыми вопросами юридической техники. Далее был собран комплекс необходимых документов, а затем в соответствии с распоряжением министра юстиции РФ от 4 июня 2009 г. № 1598-р получена аккредитация в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность (свидетельство Министерства юстиции РФ от 10 июня 2009 г. № 56). После этого, в рамках собственной инициативы, был установлен деловой контакт с Белгородской торгово-промышленной палатой, и затем на протяжении ряда лет проводились независимые антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в процессе сотрудничества с Центром образования и предпринимательства Белгородской ТПП.

Опыт осуществления экспертной деятельности позволил выявить некоторые организационные и правовые проблемы, которые, с нашей точки зрения, препятствуют развитию данного института, а также его восприятию в качестве реального средства для преодоления коррупционной зависимости нашей страны.

1. Органы государственной и муниципальной власти, к сожалению, не заинтересованы в проведении независимых антикоррупционных экспертиз. Независимые эксперты, по сути, никому не нужны, кроме них

⁷ *Ермина Е. В.* Проблемы организации и проведения независимыми экспертами антикоррупционной экспертизы // Сборник материалов по итогам проведения I Всероссийской науч.-практ. конф. «Реализация законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе...». С. 59.

самих. Поэтому осуществление независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во многом является результатом проявления инициативы самих экспертов, которая обусловлена различными факторами: гражданской позицией, исследовательским интересом, самоутверждением и т.д.

2. Работа по проведению независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов имеет безвозмездный характер. Оплату за свою деятельность эксперты не получают, следовательно, любое материальное стимулирование в данном случае исключено. Полагаем, с одной стороны, это оправдано: если эксперт будет получать вознаграждение от органов власти, то он потеряет свой независимый статус. С другой стороны, данная ситуация является одной из основных предпосылок пассивности экспертов. А. Богатилов, В. Грачев, А. Пушкарев оперируют следующими цифрами: «...около тысячи аккредитованных в Минюсте независимых экспертов за 2010 год выдали всего 16 заключений. Из них пять было частично учтено при доработке проектов (речь, видимо, идет о проектах федеральных законов. – Е. Т., В. Т.) ...по оценке сотрудников Министерства юстиции РФ, только 10 % независимых экспертов после получения статуса антикоррупционного эксперта осуществляют деятельность в этой сфере»⁸. В настоящее время, к сожалению, альтруистов становится все меньше и меньше. Соответственно, взваливать на себя груз дополнительной неоплачиваемой нагрузки желают немногие.

3. Роль независимого антикоррупционного эксперта в процессе осуществления нормотворческой деятельности ничтожна мала. В ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определяется, что «заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов». Думается, что даже невооруженным взглядом видно, что данная формулировка изобилует различными «подводными камнями», которые сводят роль независимого эксперта практически к нулю.

М. В. Гребинюк определяет систему причин столь малой значимости деятельности независимых антикоррупционных экспертов в нормотворческом процессе. По его мнению, «отсутствуют реальные основания для независимых экспертов влиять на мнение разработчика или правоохрани-

⁸ Богатилов А., Грачев В., Пушкарев А. Почему в России не работает институт независимой антикоррупционной экспертизы? URL: <http://www.mkpsn.ru/press-center/analitika/423-pochemu-v-rossii-ne-rabotaet-institut-nezavisimoi-antikorrupcionnoi-expertizy> (дата обращения: 06.05.2014).

менителя (рекомендательный характер заключений); нет четких правил взаимодействия экспертов и разработчиков и правоприменителей (последним не вменена в обязанность необходимость отвечать эксперту, а также отсутствует какая-либо ответственность разработчиков нормативных актов за игнорирование мнения эксперта); отсутствуют материальные стимулы для экспертов; критерии, необходимые для аккредитации, не гарантируют реальной профессиональной подготовки эксперта (ценз работы по специальности); отсутствует ответственность эксперта за качество проводимой экспертизы; методика проведения экспертизы содержит лишь перечень коррупциогенных факторов и, по сути, является не методикой как таковой, а перечнем (или позицией) правительства по поводу того, что можно считать коррупциогенным фактором нормативного правового акта; нет системы повышения квалификации экспертов и т.д.»⁹. Полагаем, что, со многими тезисами М. В. Гребинюка можно согласиться. Нередко проделанная работа независимого эксперта идет «в корзину» только по причине того, что у разработчиков нормативных правовых актов нет стремления к такой форме сотрудничества. При этом проблема качества независимых антикоррупционных экспертных заключений также является весьма актуальной.

Таким образом, в существующей ситуации независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов может восприниматься лишь как имитация борьбы с коррупцией. Возникает вопрос: в условиях отсутствия действенных механизмов взаимодействия государства и общества в данной сфере, стимулирования работы независимого эксперта, игнорирования результатов его деятельности может ли независимая антикоррупционная экспертиза превратиться в реальное, эффективное средство, направленное на преодоление коррупционной зависимости России? Полагаем, для исправления сложившейся ситуации должны быть реализованы следующие организационно-правовые меры.

Во-первых, органам государственной и муниципальной власти следует «повернуться лицом» к независимому эксперту. Важно разработать простой и понятный алгоритм осуществления независимой антикоррупционной экспертной деятельности: от момента получения свидетельства об аккредитации до момента внедрения (или отклонения) результатов независимой антикоррупционной экспертизы.

Во-вторых, необходимо разработать систему стимулирования деятельности независимых антикоррупционных экспертов (моральных и материальных стимулов). Материальная поддержка может осуществляться по линии некоммерческих организаций, для которых, в свою очередь, следует также определить систему бонусов за количество и качество независимых антикоррупционных экспертных заключений.

В-третьих, важно поднять реальный статус независимого антикоррупционного эксперта, сделать его полноценным участником нормотворческого процесса. Для этого необходимо оптимизировать и эффектизировать

⁹ Гребинюк М. В. Указ соч. С. 50–51.

вать юридическую основу осуществления данной деятельности: придать заключению независимого антикоррупционного эксперта обязательный характер; четко определить способы устранения выявленных коррупционных факторов, которые могут содержаться в экспертном заключении; установить ответственность за игнорирование заключений независимых экспертов органами власти.

Считаем, что при должной организации дела независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов *будет (и должна)* восприниматься обществом как реальное средство, направленное на преодоление коррупционной зависимости России.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Тонков Е. Е., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор юридического института

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Тел.: 8 (4722) 30-12-25

Туранин В. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и предпринимательского права

E-mail: turanin@mail.ru

Тел.: 8 (4722) 30-12-38

Belgorod State National Research University

Tonkov E. E., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Lawyer of Russian Federation, Director of the Legal Institute

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Tel.: 8 (4722) 30-12-25

Turanin V. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor and Enterprise Law Department

E-mail: turanin@mail.ru

Tel.: 8 (4722) 30-12-38