

Шеенков Андрей Александрович

магистрант

Фортова Любовь Константиновна

д-р пед. наук, канд. юрид. наук, профессор, профессор

ФКОУ ВО «Владимирский юридический

институт ФСИН России»

г. Владимир, Владимирская область

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Аннотация: в статье проанализировано текущее состояние изучения института антикоррупционной экспертизы, рассмотрены недостаточно урегулированные законодательством вопросы в этой сфере.

Ключевые слова: законотворчество, антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты, противодействие коррупции.

Еще до момента своего нормативного рождения (введения в действие соответствующего федерального закона [1]) антикоррупционная экспертиза стала объектом постоянного исследовательского интереса со стороны юридической науки. За сравнительно небольшой промежуток времени успела сложиться весьма обширная литература, посвященная изучению как института антикоррупционной экспертизы в целом, так и ее отдельных более узких вопросов. К числу первых можно отнести работы Е.Р. Россинской [2], Ф.П. Васильева [3], Э.В. Талапиной [4]; к числу вторых – исследования В.П. Уманской [5], О.А. Кожевникова [6], А.Н. Коробкина [7] и др.

К настоящему времени в ходе изучения теории и практики осуществления антикоррупционной экспертизы, научного осмысления ее сущности, выявился ряд проблем, дискуссионных вопросов, контурно очертить круг которых и призвана настоящая статья. Сделать это следует в том числе и потому, что важнейший вопрос текущей российской действительности: как жить «после Путина» – не может не волновать юридическое сообщество. В среднесрочной перспективе стране и государству исторически неизбежно предстоит пройти долгий,

сложный и болезненный путь самоочищения и возврата к профессионализму во всех сферах, в том числе и в законотворчестве. В контексте данных процессов борьбе с раковой опухолью коррупции, поразившей все без исключения элементы государственного механизма, будет отводиться ведущая роль. В этой связи представляется весьма полезным и своевременным начать процесс инвентаризации проблем в области применения такого важного антикоррупционного инструмента, как антикоррупционная экспертиза законодательства.

Итак, ни в коем случае не претендуя на полноту и «всеобъемлющность», рассмотрим ряд выявленных на сегодняшний день вопросов, вызвавших к себе критическое внимание ученых.

И самой первой проблемой следует назвать отмеченное в работах абсолютного большинства авторов, высказывавшихся на данную тему, отсутствие нормативного правового акта, который в юридическом сообществе условно называют «законом о законах». Как удачно сформулировала Е.М. Шульман в программе «Статус» от 20.02.2018, «закон о законах – некий кодекс законотворчества, который немножко упорядочит всю эту бурную законотворческую деятельность» [8]. 26 декабря 2014 г. Министром РФ разработан, но до сих пор не внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Данным законом предполагается законодательно установить дефиницию нормативного правового акта, закрепить иерархию нормативных правовых актов в зависимости от их юридической силы и сферы применения. Проектом регулируются вопросы реализации нормативных правовых актов и правового мониторинга, правила толкования и устранения коллизий нормативных правовых актов и учета нормативных правовых актов. Также в законопроекте содержатся положения об экспертной оценке нормативных правовых актов и порядке их официального опубликования, вступления в силу и действия.

Представляется совершенно естественным и логичным, чтобы именно в тексте этого закона были сформулированы базовые, фундаментальные нормы, устанавливающие обязательность проведения и стадии антикоррупционной

экспертизы. Однако такого закона у нас до сих пор нет. Нормативная основа для проведения антикоррупционной экспертизы представлена Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Налицо парадоксальная ситуация своего рода опережающего нормотворчества – когда в отсутствие «материнского» нормативного правового акта («закона о законах») принимается фактически производный от него акт – закон об антикоррупционной экспертизе.

Следующую болезненную точку можно условно обозначить классической римской формулой «Кто охранит охранителей?». Речь идет о многочисленных претензиях ученых, предъявляемых ими к механизму проведения независимой антикоррупционной экспертизы, а также к правовому статусу ее субъектов. Отмечается отсутствие продуманного механизма защиты от коррупции со стороны лиц, осуществляющих антикоррупционную экспертизу. В частности, ученые критически оценивают существующий порядок допуска лиц к осуществлению антикоррупционной экспертизы. Например, О.А. Кожевников высказывает осторожные сомнения в том, что граждане, имеющие высшее неюридическое образование, сумеют качественно и профессионально исследовать и оценить все тонкости конструирования и юридической техники написания нормативных правовых актов [6]. Аналогичного мнения придерживается и аккредитованный Министерством юстиции РФ эксперт независимой антикоррупционной экспертизы А.Н. Коробкин, подробно аргументируя его в своей работе «Проблемы осуществления антикоррупционной экспертизы» [7]. В числе прочего, автор указывает на несозданность нормативных условий для формирования профессиональной экспертной среды: «...учитывая минимальный объем требований к лицам, желающим стать независимыми экспертами, аккредитация носит, по сути, уведомительный характер». Следствием такого положения дел являются разнобой и противоречивость мнений и отсутствие реального результата. Впрочем, отсутствие результата – это еще полбеды, гораздо хуже, если процедура антикоррупционной экспертизы инициируется заинтересованными бизнес-субъектами или

политическими акторами для оказания фактически нелегитимного воздействия на процесс и итоги правового регулирования. На этот риск обращает внимание В.П. Уманская. По ее мнению, проведение антикоррупционной экспертизы в ряде случаев может быть обусловлено и негласно инициировано финансовыми интересами хозяйствующих субъектов, заказывающих и оплачивающих работу независимого эксперта, «независимость» которого с момента получения такого заказа и аванса за него становится весьма сомнительной. Несмотря на то, что заключения независимых экспертов носят исключительно рекомендательный характер, они вполне пригодны для оказания косвенного воздействия на процесс принятия нормативного акта путем поднятия шумихи в прессе, формирования «правильного» общественного мнения, протестных акций и т. п. [5]. Обобщенно можно сказать, что у лиц, заинтересованных в принятии или непринятии конкретного закона, в настоящее время имеется два инструмента: лоббизм (законодательно в нашей стране неурегулированный, но реально существующий на всех уровнях и стадиях законотворческого процесса) и антикоррупционная экспертиза; первый применяется для «продавливания» нормативного акта, а вторая – для блокирования или отсрочки его принятия.

На наш взгляд, причина изложенной проблемы кроется в неопределенности правового статуса независимых экспертов. Объем их прав, обязанностей и ответственности законодательно не установлен. Во всем корпусе нормативных правовых актов, посвященных вопросам организации и проведения антикоррупционной экспертизы, не нашлось места ни для одной нормы об ответственности как за разработку некачественного (заведомо коррупционного) правового акта, так и за недобросовестную экспертизу. Преодоление проблемы связано с нормативным решением ряда вопросов:

- определение правового значения условий трудовой деятельности экспертов (например, совместительство);
- отражение в законодательстве об антикоррупционной экспертизе последствий родственных или свойственных отношений независимых экспертов с

лицами, иницииирующими принятие нормативного правового акта или проведение его экспертизы;

– предусмотрение возможности отвода эксперта в случае выявления его заинтересованности [9].

Игнорирование законодателем перечисленных пробелов может повлечь в дальнейшем оспаривание результатов проведенной экспертизы в судебном порядке по мотивам заинтересованности эксперта.

Большинство авторов сходится в едином мнении, что обеспечение антикоррупционной защищенности деятельности, связанной с проведением антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, требует самого серьезного отношения и тщательной проработки. В частности, предлагается ужесточение требований к лицам, осуществляющим антикоррупционную экспертизу (обязательное наличие наряду с профильным высшим юридическим образованием и прохождение специализированного курса переподготовки), а также введение уголовной ответственности за составление экспертом необъективного заключения.

Наряду с изложенными, в круг проблемных вопросов следует включить проблему юридической силы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» 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. При этом законодательством не установлена ответственность органов, разрабатывающих и принимающих нормативные акты, за игнорирование выявленных в ходе независимой

антикоррупционной экспертизы и отраженных в заключении коррупциогенных факторов. Также не предусмотрено никакой ответственности за принятие правового акта, содержащего выявленные коррупциогенные факторы [10]. Аналогичный пробел содержится в регулировании антикоррупционной экспертизы, проводимой федеральным органом исполнительной власти в области юстиции – в законодательстве отсутствует механизм принудительного исполнения заключений Минюста [5].

Авторы работ, посвященных исследованию данной проблемы, предлагают различные меры, призванные ликвидировать имеющиеся на сегодняшний день недостатки и пробелы в нормативном регулировании процедуры антикоррупционной экспертизы. Предлагается, в частности, следующее:

- создать на сайте Министерства юстиции РФ специальный раздел, в котором будут размещены сборники методических материалов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы;
- установить обязательное обнародование на сайтах органов государственной власти текстов поступивших экспертных заключений;
- нормативно закрепить процедуру рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы путем внесения необходимых дополнений в Правила проведения антикоррупционной экспертизы;
- законодательно закрепить основы материального поощрения и мотивации независимых экспертов [7].

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что системная работа по совершенствованию нормативного и методического обеспечения антикоррупционной экспертизы в настоящее время должна стать одним из самых приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, непосредственно участвующих в законотворческом процессе, и к этой работе обязательно должны привлекаться компетентные специалисты-практики в данной сфере, а также представители ученого сообщества.

Список литературы

1. Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
2. Россинская Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики. – М.: Норма: Инфра-М, 2014.
3. Васильев Ф.П. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов / Ф.П. Васильев, А.С. Дугенец // Российская юстиция. – 2010. – №4. – С. 2.
4. Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. – 2007. – №5. – С. 52.
5. Уманская В.П. Антикоррупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. – 2010. – №4. – С. 170.
6. Кожевников О.А. Борьба с коррупцией должна начинаться с устранения дефектов антикоррупционного законодательства // Право и образование. – 2010. – №3. – С. 74.
7. Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. – 2012. – №9. – С. 60.
8. Шульман Е.М. Программа «Статус» 20.02.2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://echo.msk.ru/programs/status/2151156-echo/>
9. Астанин В.В. Обеспечение репрезентативности экспертизы на коррупциогеннуюность проектов нормативных правовых актов /// Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Сборник научных статей / сост. Е.Р. Россинская. – М.: Проспект, 2013. – С. 10–11.
10. Балугян А.С. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы. // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2015. – №7. – С. 35.