

*Т.А. Тухватуллин**

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Аннотация. В статье рассмотрен институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как один из элементов профилактики коррупции. Выделены основные проблемы антикоррупционной экспертизы и предложены пути их решения. Одним из ключевых элементов совершенствования экспертной работы при выявлении коррупциогенных факторов является использование возможностей искусственного интеллекта.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, профилактика коррупции, коррупциогенные факторы, автоматизация, искусственный интеллект.

*T.A. Tukhvatullin**

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR DRAFTS: PROBLEMS AND SOLUTIONS. DIGITALIZATION OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE PROCESS

Abstract. The article considers the institution of anti-corruption expert examination of normative legal acts and their drafts as one of the elements of corruption prevention. The main problems of anti-corruption expertise are identified and the ways of solving them are proposed. One of the key elements of improving expert work in identifying corruptive factors is the use of artificial intelligence.

Key words: anti-corruption expertise of normative legal acts, corruption prevention, corruptive factors, automation, artificial intelligence.

* *Тухватуллин Тимур Анварович – кандидат юридических наук, ведущий эксперт Научно-учебного центра противодействия коррупции Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.*

* *Tukhvatullin Timur Anvarovich – PhD in Law, leading expert of the Scientific and Training Centre for Combating Corruption at the Institute of Law and National Security, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.*

Проблема качества правовых актов – одна из ключевых в юридической доктрине и практике. Последние годы интерес к этой теме возрастает, но необходимо признать, что до настоящего времени не сложилась адекватная система оценок качества правовых актов¹. Спустя десятилетие ситуация коренным образом не изменилась. Остаются некачественные законодательные и нормативные правовые акты, создающие почву для коррупции в любых ее проявлениях. Общеизвестно, что несовершенство, противоречивость и пробельность нормативных документов создает высокие коррупционные риски.

Очевидно, что в России в настоящее время сформировались правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы². Несмотря на многоуровневую нормативную детальную, казалось бы, урегулированность процедуры проведения антикоррупционной экспертизы, широкий круг субъектов, уполномоченных проводить такую экспертизу, многие проблемы правового и методологического характера, касающиеся данного института, остаются нерешенными. Обозначим три основные из них.

1. Необязательность проведения антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов и проектов таких актов организациями государственного и частного секторов российской экономики.

Правовые нормы, содержащие коррупциогенные факторы, на практике позволяют правоприменителю в одинаковых условиях поступить по-разному, нередко диаметрально противоположно: в одном случае, основываясь на субъективном усмотрении (внутреннем убеждении), которые у каждого индивидуума собственные, опирающиеся на накопленный жизненный опыт; в другом, исходя из личной заинтересованности (материальной или нематериальной), то есть в условиях конфликта интересов между собственным интересом и интересом общественным или корпоративным. В последнем случае образуется коррупционный деликт, требующий применения мер ответственности.

При этом абсолютно неважно, идет речь о нормативных правовых актах различных уровней власти или о локальных нормативных актах организаций, поскольку наличие коррупциогенных факторов, создающих условие для проявления коррупции, одинаково негативно независимо от

¹ Витушкин В.А. Антикоррупционная экспертиза: теоретико-методологические и организационно-правовые аспекты // Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 440.

² Там же. С. 449.

потенциального размера возможных негативных последствий. По этой причине проведение антикоррупционной экспертизы нормативных документов крайне важно, особенно, на этапе их проектов.

В целях нормативного закрепления обязательности проведения такой экспертизы в пункте 31 Национального плана противодействия коррупции на 2021-2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478, Министерству юстиции Российской Федерации поручалось представить предложения о возможности установления обязанности для отдельных коммерческих и некоммерческих организаций с публичным участием³ проводить антикоррупционную экспертизу своих локальных нормативных актов и их проектов.

В этой связи представляется логичным предложение распространить положения федерального законодательства, содержащего обязательные требования к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, на поименованные в Национальном плане противодействия коррупции организации, являющиеся разработчиками собственных локальных нормативных актов. Особенности процедуры ее проведения (сроки, ответственные подразделения и механизмы устранения выявленных коррупциогенных факторов) по аналогии с федеральными и региональными органами государственной власти целесообразно регламентировать в локальных нормативных актах организаций.

Некоторые организации частного сектора экономики в инициативном порядке уже весьма успешно проводят такую экспертную работу. В качестве примера может служить отраслевой подход, реализуемый Ассоциацией устойчивого развития промышленности, Экспертным советом которой разработана собственная Методика антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов и их проектов⁴, которая успешно применяется на практике.

Вместе с тем, большинство руководителей организаций частного и, тем более, государственного секторов экономики недооценивают важность и необходимость института антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов. К организации проведения экспертизы относятся

³ К данной категории, согласно названного пункта Национального плана, относятся организации, учредителями которых являются Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование; организации, контроль за деятельностью которых осуществляют государственные корпорации (компании) и публично-правовые компании.

⁴ <https://mash-anticor.ru/standards/> (дата обращения 29.04.2023).

формально, заключения готовятся на бумаге без фактического проведения изучения проектов документов.

Представляется целесообразным в целях введения нормы, возлагающей на организации обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов, предусмотреть внесение необходимых изменений в федеральные законы от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее Закон об АКЭ).

Законодательно желательно также предусмотреть преференции, выраженные в снижении риска при применении риск-ориентированного подхода в процессе принятия решений о проведении плановых и внеплановых проверок исполнения антикоррупционных требований закона, тем организациям, которые практикуют проведение не только внутренней антикоррупционной экспертизы, но и полноценной независимой антикоррупционной экспертизы своих локальных нормативных актов и их проектов.

2. Несовершенство института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Аккредитация физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов по проведению антикоррупционной экспертизы осуществляется в соответствии с Административным регламентом Минюста России по предоставлению данной государственной услуги⁵.

Названным регламентом предусмотрена возможность аккредитации в качестве независимого эксперта:

1) гражданина Российской Федерации, имеющего высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, за исключением случаев неснятой или непогашенной судимости; наличия взыскания в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения; трудовой деятельности в указанных в законе органах и организациях;

2) юридические лица, имеющие в своем штате не менее 3 работников, удовлетворяющих вышеприведенным требованиям, за исключением международных и иностранных организаций; некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

⁵ Утвержден приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29.03.2019 № 57 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019 (дата обращения 29.04.2023).

Однако вышеприведенных требований, предъявляемых к кандидатам в независимые эксперты, недостаточно. Так, на практике нередко в органы прокуратуры и юстиции поступают некачественные заключения аккредитованных независимых экспертов, в которых, в частности, неверно трактуются нормы материального или процессуального права, неправильно квалифицируются выявленные в нормативных правовых актах коррупциогенные факторы. По этой причине значительное число заключений экспертов объективно указанными органами отклоняется.

В целях изменения ситуации требуется повышение статуса независимого эксперта, в частности, в качестве критериев для потенциального соискателя на звание независимого эксперта предлагается предусмотреть: наличие высшего юридического образования (аттестата доцента или профессора по юридической специальности); стажа не менее пяти лет по специальности «юриспруденция».

Представляется актуальным предложение о необходимости введения профильного обучения с присвоением квалификации «независимый эксперт в области антикоррупционной экспертизы», которое должно предварять процедуру их аккредитации в таком качестве в Минюсте России. Указанные критерии предлагается закрепить в Законе об АКЭ и указанном Административном регламенте Минюста России.

3. Неактивность независимых экспертов, аккредитованных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Участие независимых экспертов в процессе проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов позитивно влияет на качество и эффективность антикоррупционной экспертной работы, позволяет расширить численный охват нормативных правовых актов и оперативность проведения по ним экспертизы. В итоге снижается коррупциогенность нормативных правовых актов.

Однако активность независимых экспертов в области проведения антикоррупционной экспертизы остается в настоящее время на крайне низком уровне. Например, в отдельных российских регионах, несмотря на наличие зарегистрированных независимых экспертов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу, информации и обращения о выявлении коррупциогенных факторов в органы прокуратуры и юстиции не поступают (Республика Татарстан, Ростовская, Воронежская области и др.).

В качестве примера приведем статистику Генеральной прокуратуры Российской Федерации. К примеру, только за весь 2018 г. в органы прокуратуры страны поступило всего 49 заключений независимых экспертов (за 2017 г. – 33), приняты меры прокурорского реагирования по фактам, указанным в 14 заключениях (в 2017 г. – 19), по итогам рассмотрения они удовлетворены, в 10 нормативных правовых актов (в 2017 г. – 9) внесены изменения⁶. В последующие годы тенденция не изменилась.

Таким образом, об активности и инициативности основного массива аккредитованных Минюстом России независимых экспертов говорить, к сожалению, не приходится. Одной из основных причин является то, что независимые эксперты нередко сталкиваются с недобросовестностью разработчиков нормативных правовых актов, в чей адрес им направляются заключения, от которых получают формальные ответы об отсутствии выявленных коррупциогенных факторов или ответов вовсе не направляются.

Другой причиной может служить элементарная неосведомленность о том, что наряду с разработчиком экспертное заключение с указанными в нем коррупциогенными факторами может быть одновременно направлено в органы прокуратуры. Прокурор в силу требований законодательства обязан организовать рассмотрение такого заключения и при наличии оснований принять меры реагирования в отношении разработчика нормативного правового акта и в месячный срок письменно ответить эксперту.

Помимо рассмотрения инициативных заключений независимых экспертов прокурорам для оптимизации экспертной работы и своевременного охвата большего количества принятых нормативных правовых актов положениями ведомственного приказа к проведению антикоррупционной экспертизы предписано привлекать аккредитованных Минюстом России независимых экспертов⁷. Помощь в выявлении коррупциогенных факторов могут оказать представители гражданского общества в лице общественных организаций, научных и образовательных учреждений.

Предлагается проработать вопрос нематериального стимулирования независимых экспертов посредством, например, объявления благодарностей

⁶ <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result?item=1695512> (дата обращения 05.04.2023).

⁷ См.: пункт 1.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2018. № 5.

или вручения почетных грамот от лица прокуратуры или управления юстиции по субъекту Российской Федерации, широкого освещения их результативной деятельности в федеральных и региональных средствах массовой информации, ежегодного рейтингования антикоррупционной экспертной работы.

Для повышения эффективности взаимодействия с институтами гражданского общества и независимыми экспертами в рассматриваемой сфере целесообразно совместно с представителями территориальных подразделений Министерства юстиции Российской Федерации проводить мероприятия учебно-методического и просветительского характера. Антикоррупционную работу следует широко освещать в средствах массовой информации, публикуя в них результаты реального исключения по их инициативе коррупциогенных факторов.

К проведению антикоррупционной экспертизы полезно привлекать крупные научные и образовательные организации, представители которых в рамках экспертной работы нарабатывают эмпирический опыт, в дальнейшем используемый в ходе научных исследований. Взаимодействие в данной сфере на основании заключенных соглашений налажено в Генеральной прокуратуре Российской Федерации⁸, прокуратурах ряда субъектов Российской Федерации.

Рекомендуется практиковать проведение антикоррупционной экспертизы совместно с профессорско-преподавательским составом и научными работниками высших учебных заведений, в рамках практических занятий или преддипломной практики привлекать студентов юридических институтов и факультетов вузов, проходящих обучение по магистерским программам.

Разрешение обозначенных проблем находится в плоскости юридической (предложения законодательного характера изложены выше) и организационной, о которой следует порассуждать подробнее. «Риск как явление практики требует от нас формирования способов их предотвращения и борьбы с ними. В этом отношении современные цифровые технологии могут оказать существенное содействие»⁹.

⁸ Соглашение о взаимодействии, например, заключено с НИУ «Высшая школа экономики» // <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=1695399> (дата обращения 03.05.2023).

⁹ Тихомиров Ю.А., Чураков В.Д. Использование новых цифровых технологий в критических правовых ситуациях: тезисы доклада на секции «Право в цифровую эпоху» в рамках XXIII Ясинской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества // <https://conf.hse.ru/2022/program#2022-04-080a> (дата обращения 04.04.2023).

Трудно оспорить данный тезис тем более, что одним из основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции¹⁰ предусмотрено внедрение в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии нормативных правовых актов и управленческих решений.

В целях обеспечения ускоренного развития искусственного интеллекта в Российской Федерации, проведения научных исследований в области искусственного интеллекта, повышения доступности информации и вычислительных ресурсов для пользователей, совершенствования системы подготовки кадров в этой области главой государства утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.¹¹. Данный документ для многих стал отправной точкой для начала или продолжения с большей интенсивностью работы по разработке и внедрению в свою деятельность программ ЭВМ, применяющих модели с элементами искусственного интеллекта.

В Министерстве юстиции Российской Федерации с 2021 г. началось активное внедрение искусственного интеллекта при анализе нормативных правовых актов и их проектов. Разработанная по инициативе ведомства программа ЭВМ позволяет проводить с применением технологии искусственного интеллекта анализ нормативных документов, поступающих в ведомство на регистрацию и правовую экспертизу.

Кроме того, Минюст России совместно с Минэкономразвития России и АНО «Россия – страна возможностей» организовали и реализуют специальный федеральный проект – хакатон по искусственному интеллекту¹². Участникам проекта предстоит разработать автоматизированную аналитическую систему, позволяющую с помощью технологий искусственного интеллекта выявлять и классифицировать возможные коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах.

¹⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

¹¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

¹² Хакатоны и лекции по искусственному интеллекту – это серия образовательных мероприятий, которые пройдут по всей России. Всего в рамках федерального проекта в период с 2021 по 2024 гг. запланировано 116 хакатонов по искусственному интеллекту, а также 85 лекций от ведущих отечественных специалистов по искусственному интеллекту // <https://rsv.ru/news/1/2747/> (дата обращения 05.04.2023).

По словам заместителя директора Департамента управления делами Минюста России А. Фридштанда, ведомство совместно с другими органами государственной власти поставило перед собой амбициозную задачу по оцифровке всего законодательства и нормотворчества в стране. Начиная с простых элементов экспертизы правовых актов, планируется постепенно накопить опыт и технологии, которые позволят процессы нормативного регулирования свести к понятным и открытым действиям специалистов в информационных системах¹³.

В НИУ «Высшая школа экономики» идея, обозначенная на хакатоне по искусственному интеллекту, реализуется в рамках Проектной группы «ИТ-решение в сфере антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, регламентирующих поддержку предпринимательства: аспекты правового регулирования и машинного обучения»¹⁴. Проектная группа, включающая специалистов в области права, управления, бизнеса и информационных технологий и компьютерного программирования, на основе алгоритмов машинного обучения разрабатывает техническое решение, позволяющее частично автоматизировать проведение антикоррупционной экспертизы для повышения ее качества. С помощью методов машинного обучения модель «учится» распознавать признаки коррупциогенных факторов.

Для обучения модели формируется база «чистых» нормативных правовых актов (не содержащих коррупциогенные факторы) и база актов, в которых по результатам экспертизы выявлены коррупциогенные факторы. Модель анализирует каждую из баз и путем их сравнения выявляет закономерности на основании заранее размеченных для каждого из обнаруженных коррупциогенных факторов формулировок или отдельных фраз. Оценка точности и соответствия другим установленным метрикам производится разработчиками на дополнительной тестовой выборке.

На выходе предполагается, что загрузив текст проекта нормативного правового акта в программу, пользователь сможет получать конкретные указания на положения проекта, предположительно содержащие коррупциогенные факторы. В настоящее время доработка программного продукта с одновременным обучением «искусственного интеллекта» участниками Проектной группы продолжается.

¹³ <https://rsv.ru/news/1/2747/> (дата обращения 05.04.2023).

¹⁴ https://pravo.hse.ru/anticorrupt_it/ (дата обращения 29.04.2023).

Попытка разработки программы ЭВМ, способной «подсвечивать» положения документа, предположительно обладающие признаками коррупциогенности, предпринималась одной из справочно-правовых систем, имеющих в арсенале тесты сотни тысяч нормативных правовых актов различных уровней власти. Разработанный прототип программы выявлял, к сожалению, лишь документы, в тексте которых имелись слова-маркеры «вправе», «может» и др., создающие для правоприменителей широту дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле «вправе». Иные коррупциогенные факторы прототип не находил.

Таким образом, наряду с глобальным использованием искусственного интеллекта органами государственной власти и контрольно-надзорными органами, инновационные разработки на благо противодействия коррупции ведутся на научно-образовательных и иных площадках.

Все названные направления внедрения элементов искусственного интеллекта преследуют собой общую цель – минимизировать правовые риски и обеспечить эффективное противодействие коррупционным проявлениям как при разработке и принятии нормативных правовых актов, изначально устанавливающих общие для всех правила поведения, так и впоследствии в ходе практического применения и реализации этих правил.

Однако, на пути автоматизации и цифровизации процедуры проведения антикоррупционной экспертизы нормативных документов остаются нерешенными некоторые проблемы, создающие определенные преграды и сложности.

1. Разработчики программного обеспечения зачастую испытывают трудности, связанные с недостатком «правильных» (релевантных) примеров коррупциогенных факторов, необходимых для обучения «искусственного интеллекта». Даже примеры из прокурорской практики или заключений независимых экспертов не всегда стопроцентно попадают в “яблочко” при квалификации коррупциогенного фактора.

2. Продолжая тему недостатка примеров, следует признать, что некоторые коррупциогенные факторы на практике выявляются крайне редко. Данное обстоятельство в условиях нерепрезентативности (наличия единичных примеров) не дает возможности обучить модель.

3. Нередко создаются ситуации, когда специалисты в области IT-технологий, инженеры по искусственному интеллекту и эксперты в области антикоррупционной экспертизы не могут понять друг друга, следовательно,

создаваемых в таких условиях программный продукт не отвечает высоким требованиям к скорости проверки нормативных документов и качеству выявленных в них коррупционных пороков.

4. Глобальной проблемой на пути автоматизации процедуры проведения антикоррупционной экспертизы является стоимость в денежном выражении создаваемого высокотехнологичного продукта.

В завершении можно сказать, что процесс цифровизации и практических инноваций, прежде всего института антикоррупционной экспертизы, зависит от кропотливой и слаженной работы правового, научного и IT-секторов.

В условиях экономической нестабильности ввиду ряда внешних негативных факторов, представляется целесообразным консолидировать интеллектуальные, организационные и финансовые ресурсы в целях разработки единой универсальной и многофункциональной модели с использованием искусственного интеллекта при анализе нормативных правовых актов и их проектов.

Требуется разработка и принятие Минюстом России «дорожной карты» по переходу страны на «цифру» при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, локальных нормативных актов организаций. В этом смысле хакатон по искусственному интеллекту Минюста России и АНО «Россия – страна возможностей» является безусловно своевременным и полезным проектом. Данный проект направлен на сбор идей и объединение различных специалистов в профессиональные команды по разработке автоматизированной системы, основанной на технологии искусственного интеллекта, способной с высокой точностью выявлять и правильно распознавать в нормативных правовых актах коррупциогенные факторы.

Библиографический список

1. Витушкин В.А. Антикоррупционная экспертиза: теоретико-методологические и организационно-правовые аспекты // Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД Юриспруденция, 2012.

2. Тихомиров Ю.А., Чураков В.Д. Использование новых цифровых технологий в критических правовых ситуациях: тезисы доклада на секции “Право в цифровую эпоху” в рамках XXIII Ясинской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества // <https://conf.hse.ru/2022/program#2022-04-080a> (дата обращения 04.04.2023).

