

*А.Е. Русецкий, Т.А. Тухватуллин**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. В статье рассмотрен институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как один из эффективных элементов профилактики коррупции. Особое внимание авторами уделено деятельности независимых антикоррупционных экспертов. Предложены основные пути совершенствования работы независимых экспертов, которые позволят повысить эффективность данного общественного института.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, институт независимых экспертов, аккредитация независимых экспертов.

*A.E. Rusetsky, T.A. Tukhvatullin**

IMPROVEMENT OF THE INSTITUTE OF INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF REGULATORY LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS

Abstract. The article considers the institute of anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects as one of the effective elements of corruption prevention. The authors pay special attention to the activities of independent anti-corruption experts. The main ways of improving the work of independent experts are proposed, which will increase the effectiveness of this public institution.

Key words: anti-corruption expertise of regulatory legal acts, institute of independent experts, accreditation of independent experts.

* *Русецкий Александр Евгеньевич – директор Научно-учебного центра противодействия коррупции Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, председатель Совета по развитию антикоррупционного комплаенса и деловой этики Торгово-промышленной палаты Российской Федерации;*
Тухватуллин Тимур Анварович – кандидат юридических наук, ведущий эксперт Научно-учебного центра противодействия коррупции Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, заместитель начальника Центра компетенций и профилактики коррупции АНО «Московская дирекция транспортного обслуживания».

* *Alexander E. Rusetsky – Director of the Anti-Corruption Research and Training Center of the RANEPA Institute of Law and National Security under the President of the Russian Federation, Chairman of the Council for the Development of Anti-Corruption Compliance and Business Ethics of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation;*
Timur Anvarovich Tukhvatullin – Candidate of Law, Leading expert of the Anti-Corruption Research and Training Center of the Institute of Law and National Security of the RANEPA under the President of the Russian Federation, Deputy Head of the Center for Competence and Prevention of Corruption of the Moscow Directorate of Transport Services.

Вопрос антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также проблемы правового применения данного общественного института на повестке дня. Проблемы методики проведения экспертизы документов, устранения выявленных уполномоченными законом лицами недостатков в нормативных правовых актах или их проектах, эффективности деятельности независимых антикоррупционных экспертов и, в целом, заинтересованности представителей российского гражданского общества в процедуре «очищения» нормативной правовой базы от коррупциогенных факторов регулярно рассматриваются на публичных площадках.

Так, в Торгово-промышленной палате Российской Федерации в апреле 2024 года состоялось заседание профильного Совета, на котором рассмотрены вопросы, направленные на повышение эффективности независимой антикоррупционной экспертизы¹.

Участники заседания сформулировали ряд предложений, направленных на корректировку установленных для экспертов требований, в частности, предложили изменить требования к образовательному цензу и трудовому стажу; ввести обязательную процедуру проверки знаний и навыков экспертной направленности до аккредитации в органе юстиции с одновременным введением критериев оценки эффективности их деятельности; дополнения оснований для аннулирования аккредитации; высказались о необходимости повысить престиж рассматриваемого общественного института.

Научными площадками, образованными на базе юридических факультетов крупных вузов в Курске и Нижнем Новгороде ежегодно проводятся тематические конференции, посвященные обсуждению вопросов правовой и антикоррупционной экспертизе. Текущий год не стал исключением, по итогам состоявшейся уже восьмой по счету научно-практической конференции² участниками традиционно подготовлена резолюция.

О проблемах проведения антикоррупционной экспертизы и отдельных путях решения рассказывали ранее³. В рамках настоящей статьи предлагается рассмотреть выработанные авторами на основе анализа российской

¹ https://org.tpprf.ru/of/council_komplaens/post-release/5642672/ (дата обращения 17.06.2024).

² https://org.tpprf.ru/of/council_komplaens/news/5723870/ (дата обращения 17.06.2024).

³ Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 9-11; Тухватуллин Т.А. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. Русецкого А.Е.; Генеральная прокуратура РФ. М., 2019. С. 85-104; Поросенков Г.А., Резников И.А., Зюбанов К.А., Тухватуллин Т.А. Проблемы института независимой антикоррупционной экспертизы и перспективы автоматизации // Общественные науки и современность. 2022. № 6. С. 89-105; Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы проведения и пути их решения. Цифровизация процесса антикоррупционной экспертизы // История, теория, практика российского права: Сб. научных работ / гл. ред. С.Н. Токарева. Курск, 2023. Вып. 16. С. 271-281.

правоприменительной практики, итогах обсуждения и изучения опыта лучших зарубежных практик проведения антикоррупционных экспертиз предложения, направленные на совершенствование отечественного института независимой антикоррупционной экспертизы.

Ключевой, на наш взгляд, фигурой ввиду незаинтересованности и независимости от авторов нормативных правовых актов любых властных уровней остается представитель гражданского общества, прошедший аккредитационную процедуру в органе юстиции на право вести экспертную работу с проектами нормативных документов.

Представляется целесообразным законодательно изменить критерии, которым должен соответствовать претендент на позицию независимого антикоррупционного эксперта.

Так, потенциальный антикоррупционный эксперт должен обладать исключительно высшим юридическим образованием и опытом работы по специальности не менее пяти лет, поскольку для антикоррупционной экспертизы необходим навык проведения качественного правового анализа нормативного материала, для осуществления которого следует, как минимум, изучить относящееся к теме документа законодательство, судебную и иную правоприменительную практику, специфическую научную литературу и многое другое (указанный процесс работы над проектом нормативного акта определен в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009).

Таким образом, поскольку любой эксперт относится к категории лиц, обладающих специальными познаниями, то кандидат в эксперты в сфере антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов дополнительно должен располагать знаниями в области антикоррупционного законодательства, иметь практический опыт указанной антикоррупционной деятельности, а также должен уметь прогнозировать и анализировать неочевидные потенциальные коррупционные риски, связанные с правоприменением нормативного правового акта.

Следствием недостаточной квалификации экспертов является то, что часто разработчикам от экспертов поступают некачественные заключения, в которых неправильно применяются нормы права, выявляемые коррупциогенные факторы, вопреки методике, квалифицируются неверно. Следствие – многие, если не большинство, экспертных заключений уполномоченными органами и их должностными лицами отклоняется.

Имеется потребность проведения обучения и последующего испытания, предшествующих аккредитации независимых экспертов.

Представляется необходимой разработка специальной учебной программы для переобучения или повышения квалификации, прохождение которой стала бы обязательным условием для успешного исхода процедуры аккредитации в качестве эксперта в органе юстиции. Возможным в этом случае вариантом обучения является онлайн-платформа или иные формы удаленного

обучения со получением необходимого набора баллов за решение тестовых заданий.

Ключевым фактором любого института является оценка его эффективности, тем более в случаях, когда речь идет об общественном правовом институте в сфере профилактики коррупции.

Предлагается ввести критерии оценки эффективности деятельности независимых экспертов, связанными с соотношением выявленных экспертом коррупциогенных факторов с исключенными авторами проекта нормативного документа коррупциогенными факторами из указанного числа выявленных коррупциогенных факторов.

При получении результата от 85% и выше можно считать деятельность эксперта в анализируемом периоде результативной и эффективной.

Вместе с тем последний критерий может быть не всегда применим в соответствующей оценке, поскольку эксперты повсеместно отмечают подчас упорное нежелание органов власти устранить выявленные нарушения, а также многие из них нередко сталкиваются с «нечестностью» специалистов-разработчиков нормативных правовых актов, в адрес которых представляются заключения. В таких случаях экспертам направляются формальные ответы об отсутствии поименованных в заключении коррупциогенных факторов или ответы не даются вовсе.

В связи с изложенным, видится целесообразным повышение уровня взаимодействия между разработчиками законопроектов и экспертами, в том числе путем регламентации процедуры разрешения разногласий, а также путем введения административной и дисциплинарной ответственности для лиц, проигнорировавших итоги антикоррупционной экспертизы.

Следующим предложением является отнесение к основаниям для аннулирования Минюстом России аккредитации независимого эксперта его неактивность. В данном случае можно рассматривать отсутствие в отчетном календарном году направленных разработчикам заключений по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Отдельные коллеги для определения экспертов, фактически не проводящих антикоррупционную экспертизу, предлагают в законе закрепить для них конкретный период (1-2-3 лет), по истечении которого и непоступления в орган юстиции ни одного экспертного заключения, должен решаться вопрос об аннулировании аккредитации.

Данное предложение реализуемо, поскольку в силу Правил проведения антикоррупционной экспертизы⁴ эксперт, направивший разработчику нормативного правового акта обязан копию такого заключения направить в Минюст России.

⁴ См.: Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 20.04.2024) // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 17.06.2024).

В целом, требуется повышение статуса и престижа деятельности независимого эксперта, а также заинтересованности в такой деятельности, в частности, путем материального поощрения (оплаты труда) эксперта со стороны государства в лице, к примеру, Минюста России.

Не лишним было бы в целях повышения престижа «профессии» обсудить целесообразность введения нематериального поощрения активных антикоррупционных экспертов (к примеру, посредством объявления благодарностей, вручения почетных грамот от должностных лиц органов юстиции или прокуратуры, проведения рейтингования экспертов и т.п.).

В заключение отметим, что, как для любого общественного и инициативного института, независимым антикоррупционным экспертам для повышения эффективности своей работы не достаёт площадок для обмена опытом и новаторскими идеями (практические семинары? Мастер-классы, к примеру), не лишним было бы организация и проведение различных учебно-методических и просветительских мероприятий (сотрудничество Минюста России, органов власти и независимых экспертов, в том числе для распространения лучших практик сотрудничества органов власти и независимых экспертов), а также создание профессиональных сообществ для экспертов.

Библиографический список

1. Поросенков Г.А., Резников И.А., Зюбанов К.А., Тухватуллин Т.А. Проблемы института независимой антикоррупционной экспертизы и перспективы автоматизации // *Общественные науки и современность*. 2022. № 6. С. 89-105.
2. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // *Российская юстиция*. 2019. № 2. С. 9-11.
3. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы проведения и пути их решения. Цифровизация процесса антикоррупционной экспертизы // *История, теория, практика российского права: Сб. научных работ / гл. ред. С.Н. Токарева*. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2023. Вып. 16. С. 271-281.
4. Тухватуллин Т.А. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // *Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. Русецкого А.Е.; Генеральная прокуратура РФ*. М., 2019. С. 85-104.