

## КОМПЕТЕНТНОСТЬ ЛИЦ, ПРОВОДЯЩИХ АНТИКОРРУПЦИОННУЮ ЭКСПЕРТИЗУ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

**Аннотация:** В статье анализируются требования, предъявляемые к экспертам, проводящим антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Отмечены достоинства и недостатки проведения экспертизы различными государственными органами, а также в отдельных случаях, нехватки их профессионализма, что влечет за собой необходимость привлечения компетентных независимых экспертов на договорной основе для выполнения их должностных обязанностей по проведению антикоррупционной экспертизы. В статье освещены широко представленные в литературе различные предложения по ужесточению требований, предъявляемых к независимым экспертам. Обосновывается, что закрепленные на данной момент требования вполне достаточны, но необходимо повышать уровень образования независимых экспертов, путем специального обучения с последующей выдачей соответствующего сертификата. В альтернативу сертифицированному обучению предлагается организовать проведение обучающих семинаров, обязательных для посещения экспертами. Отмечается также необходимость дополнительного обучения государственных служащих, по роду деятельности проводящих антикоррупционную экспертизу.

**Ключевые слова:** антикоррупционная экспертиза, компетентность, независимые эксперты, Прокуратура РФ, Министерство Юстиции РФ, профессионализм, нормативные правовые акты, государственные служащие, сертифицированное обучение, требования.

Федеральным законом (ФЗ) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup> среди основополагающих принципов организации антикоррупционной экспертизы названа компетентность проводящих ее лиц. В чем конкретно она должна проявляться федеральный закон не раскрывает. Подразумевается, что требования к экспертам должны быть установлены в иных нормативных правовых актах.

Требования, предъявляемые к работникам органов Прокуратуры, можно найти в ФЗ «О прокуратуре РФ»<sup>2</sup>. В соответствии с ним, «прокурорами могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми

профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности». Вышеуказанным и иными законами так же установлен ряд ограничений и запретов. Следует отметить наличие действующей системы непрерывного обучения и повышения квалификации прокурорских работников, которая является не правом, а служебной обязанностью прокуроров. Систематически проводится аттестация для определения соответствия работников прокуратуры занимаемой должности.

На государственных служащих — сотрудников Министерства Юстиции РФ и различных ведомств распространяются требования ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> и Указ Президента РФ «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) //Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3609.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) // Российская газета, N 39, 18.02.1992.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

служащих»<sup>4</sup>. Разумеется, к должностям служащих, в обязанности которых входит проведение антикоррупционной экспертизы, предъявляются требования о наличии высшего профессионального образования. Что касается стажа, то относительно средней группы должностей, которые в том числе и проводят экспертизу, требования к стажу не предъявляются.

Наличие стажа само по себе не говорит о способности эксперта качественно провести экспертизу. Нужна теоретическая и практическая подготовка по проведению антикоррупционной экспертизы. А ведь все обучение гражданских служащих Управления Министерства Юстиции РФ только введенной методике проведения антикоррупционной экспертизы ограничилось ознакомлением сотрудников с Постановлениями Правительства РФ №195, 196 от 05.03.2009, утверждающими правила и методику проведения экспертизы<sup>5</sup>. Стоит отметить, что подобное обучение проводится ежегодно, только уже Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>6</sup> (Постановление Правительства РФ №96). А ведь именно на Министерство Юстиции РФ и его территориальные органы приходится существенный пласт нормативных правовых актов и их проектов, подлежащих экспертизе.

Ввиду отсутствия высококвалифицированных специалистов в ряде регионов предусмотрена возможность привлечения экспертов к проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов на договорной основе. В таком порядке, например, отдел по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области для проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов привлекает Торгово-промышленную палату Саратовской области.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 27.09.2005 N 1131 (ред. от 26.07.2008) // Собрание законодательства РФ, 03.10.2005, N 40, ст. 4017.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ N 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». Утратил силу. // Собрание законодательства РФ, 09.03.2009, N 10, ст. 1240; Постановление Правительства РФ N 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». Утратил силу. // Собрание законодательства РФ, 09.03.2009, N 10, ст. 1241.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ, 08.03.2010, N 10, ст. 1084.

Главным достоинством антикоррупционной экспертизы, проводимой органами Прокуратуры РФ и Министерства Юстиции РФ, является ее независимость и объективность выводов. Ведь при проведении федеральными органами власти экспертизы своих же нормативно-правовых актов полностью исключить субъективный подход и личную заинтересованность вряд ли получится.

С другой стороны, именно ведомственные эксперты обладают узкой специализацией, что помогает им легко разбираться в специфической деятельности своего органа и большом количестве актов правового регулирования конкретной отрасли. Данные знания необходимы особенно при оценке конкретных положений изучаемого акта в совокупности с остальными нормативными правовыми актами. Ведь при незнании всего пласта правовых актов от эксперта могут ускользнуть такие коррупциогенные факторы, как наличие дублирующих полномочий, неопределенность условий принятия решения, наличие завышенных требований, указанных в разных нормативных правовых актах, и другие.

Отдельного внимания заслуживает институт независимой экспертизы. Ее неоспоримым преимуществом является то, что эксперты выбирают ту сферу правоотношений, которая лежит в сфере собственных интересов и наиболее изучена ими. В Постановлении Правительства РФ № 96 закреплено, что независимыми экспертами могут быть юридические и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции РФ. Положение Министерства Юстиции РФ об аккредитации<sup>7</sup> при установлении требований к лицам, желающим получить статус независимых экспертов, ссылается на Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195. Проблема в том, что эти правила действовали меньше года. Вышеназванные правила устанавливали следующие требования для физических лиц: наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее пяти лет. Вплоть до середины 2012 года продолжалась процедура аккредитации даже при том, что фактически не было законодательно закрепленных оснований. 27 июля 2012 года все же был издан

<sup>7</sup> Утратил силу. Российская газета, N 73, 24.04.2009.

приказ<sup>8</sup>, утвердивший такие же требования к заявителям. На сегодняшний день аккредитовано более 1,5 тысяч физических лиц.

Многими учеными отмечается непрофессионализм независимых экспертов и заниженные к ним требования. При прочтении литературы по данной тематике постоянно встречаются рекомендации по ужесточению требований к лицам, претендующим на получение аккредитации. Так, например, Т.Я.Хабриева считает, что квалификационными требованиями должны быть научная либо практическая специализация в проблемах экономического анализа законодательства, теневой экономики, коррупции и борьбы с ней (наличие присвоенных ученых степеней, званий; опыт анализа нормативных правовых актов; прохождение специального теста при отборе с анализом правовых актов на коррупциогенность и т.п.)<sup>9</sup>. В.В.Астанин, в свою очередь, предлагает обременять потенциальных соискателей звания эксперта дополнительными специальными критериями, например, такими как наличие аттестата доцента или профессора по юридической специальности, а также наличие не менее пяти научных трудов в соответствующей сфере регулирования исследуемого проекта нормативного правового документа<sup>10</sup>. О.Г.Дьяконова предлагает разработать определенные критерии, включающие помимо прочего, так же и моральные качества лица, претендующего на получение свидетельства<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Приказ Минюста России от 27.07.2012 N 146 (ред. от 15.03.2013) "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" // Российская газета, N 197, 29.08.2012.

<sup>9</sup> Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10. С. 13.

<sup>10</sup> Астанин В.В. Обеспечение репрезентативности экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов. // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Составитель Е.Р.Россинская. - И.: Проспект, 2010. С. 10.

<sup>11</sup> Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза?// Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Составитель Е.Р.Россинская. - И.: Проспект, 2010. С. 49.

И все же законодатель не торопится к реализации на практике подобных предложений, так как при предъявлении столь строгих требований количество независимых экспертов существенно уменьшится. Нынешний же уровень профессионализма экспертов в достаточной мере компенсируется тем, что их заключения носят лишь рекомендательный характер.

Представляется очевидным, что даже не имеющий опыта проведения экспертизы правовых актов доктор юридических наук, ознакомившись с порядком проведения экспертизы, сможет ее выполнить на достойном уровне. Но не стоит забывать, что и не имеющий научных достижений эксперт, порой, может заметить коррупциогенный фактор, который другие специалисты попросту пропустят. В данном случае количественный показатель играет немаловажную роль. Также стоит отметить, что при значительном уменьшении количества экспертов отдельные нормативные правовые акты вообще не будут подвергаться независимой экспертизе ввиду возможного отсутствия интереса к конкретной отрасли у оставшихся экспертов.

Встречаются и действительно высококвалифицированные специалисты, имеющие ученые степени и звания, многолетний опыт практической и научной деятельности в соответствующей сфере юриспруденции. Их надо привлекать в качестве экспертов на договорной основе в государственные органы. Но это не должно быть общим требованием, так как эксперт может не иметь ученой степени и быть прекрасным специалистом в своем деле.

В связи с этим, предъявляемые на данный момент требования к лицам, желающим получить аккредитацию, представляются вполне достаточными. Но повышать уровень образования экспертов необходимо. Так, например, предварять процедуру аккредитации может специальное обучение лиц и получение соответствующего сертификата. Разумеется, это должны делать вузы, реализующие программы повышения квалификации. Уже разработаны соответствующие учебные программы, научно-практические пособия.

Реализацию на практике затрудняют организационные моменты, в частности кто будет финансировать обучение независимых экспертов. Представляется разумным, если данную обязанность возьмет на себя государство, ведь независимый эксперт и так осуществляет свою деятельность на безвозмездной основе, а при необходимости еще и

платить за обучение, интерес к данной деятельности практически сойдет на нет<sup>12</sup>.

В альтернативу сертифицированному обучению можно организовать проведение обучающих семинаров, обязательных для посещения экспертами.

В государственных структурах не помешает аналогичное обучение (кадры то сменяются). Полезным считаю и опытных экспертов обязывать посещать данный курс, ведь со временем «глаз замыливается», привыкает выискивать шаблонные

коррупциогенные факторы и не замечает динамично развивающегося законодательства и коррупционных схем, также появляются новые научные разработки в данной сфере. Не лишним будет также осведомление о практике других экспертов. А уж если в силу своего профессионализма, знаний и опыта в этой сфере никакое дополнительное обучение специалисту не нужно, то именно такие эксперты и должны принимать участие в преподавании курсов и семинаров и делиться своим опытом.

### Библиография:

1. Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» //Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3609.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) // Российская газета, N 39, 18.02.1992.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
4. Указ Президента РФ от 27.09.2005 N 1131 (ред. от 26.07.2008) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ, 03.10.2005, N 40, ст. 4017.
5. Постановление Правительства РФ N 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». Утратил силу. // Собрание законодательства РФ, 09.03.2009, N 10, ст. 1240; Постановление Правительства РФ N 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». Утратил силу. // Собрание законодательства РФ, 09.03.2009, N 10, ст. 1241.
6. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 08.03.2010, N 10, ст. 1084.
7. Приказ Минюста России от 27.07.2012 N 146 (ред. от 15.03.2013) «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» // Российская газета, N 197, 29.08.2012.
8. Астанин В.В. Обеспечение репрезентативности экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов. // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Составитель Е.Р.Россинская.-И.: Проспект, 2010.
9. Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза?// Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Составитель Е.Р.Россинская.-И.: Проспект, 2010.
10. Каменская Е.В., Рождествина А.А. Антикоррупционная независимая экспертиза. Научно-практическое пособие. Правовая база «Гарант», 2010г.

<sup>12</sup> Каменская Е.В., Рождествина А.А. Антикоррупционная независимая экспертиза. Научно-практическое пособие. Правовая база «Гарант», 2010г.

11. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10.

**References (transliterated):**

1. Federal'nyi zakon ot 17.07.2009 N 172-FZ (red. ot 21.11.2011) «Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov» //Sobranie zakonodatel'stva RF, 20.07.2009, N 29, st. 3609.
2. Federal'nyi zakon ot 17.01.1992 N 2202-1 «O prokureture Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 02.07.2013) // Rossiiskaya gazeta, N 39, 18.02.1992.
3. Federal'nyi zakon ot 27.07.2004 N 79-FZ (red. ot 02.07.2013) «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 02.08.2004, N 31, st. 3215.
4. Ukaz Prezidenta RF ot 27.09.2005 N 1131 (red. ot 26.07.2008) «O kvalifikatsionnykh trebovaniyakh k stazhu gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby (gosudarstvennoi sluzhby inykh vidov) ili stazhu raboty po spetsial'nosti dlya federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 03.10.2005, N 40, st. 4017.
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF N 195 «Ob utverzhdenii Pravil provedeniya ekspertizy proektov normativnykh pravovykh aktov i inykh dokumentov v tselyakh vyyavleniya v nikh polozhenii, sposobstvuyushchikh sozdaniyu uslovii dlya proyavleniya korruptsii». Utratil silu. // Sobranie zakonodatel'stva RF, 09.03.2009, N 10, st. 1240; Postanovlenie Pravitel'stva RF N 196 «Ob utverzhdenii metodiki provedeniya ekspertizy proektov normativnykh pravovykh aktov i inykh dokumentov v tselyakh vyyavleniya v nikh polozhenii, sposobstvuyushchikh sozdaniyu uslovii dlya proyavleniya korruptsii». Utratil silu. // Sobranie zakonodatel'stva RF, 09.03.2009, N 10, st. 1241.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.02.2010g. №96 «Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktakh i proektov normativnykh pravovykh aktov» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 08.03.2010, N 10, st. 1084.
7. Prikaz Minyusta Rossii ot 27.07.2012 N 146 (red. ot 15.03.2013) «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii po predostavleniyu gosudarstvennoi uslugi po osushchestvleniyu akkreditatsii yuridicheskikh i fizicheskikh lits, iz'yavivshikh zhelanie poluchit' akkreditatsiyu na provedenie v kachestve nezavisimyykh ekspertov antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov v sluchayakh, predusmotrennykh zakonodatel'stvom Rossiiskoi Federatsii» // Rossiiskaya gazeta, N 197, 29.08.2012.
8. Astanin V.V. Obespechenie reprezentativnosti ekspertizy na korruptsiogennost' proektov normativnykh pravovykh aktov. // Antikorrupsionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov. Sostavitel' E.R.Rossinskaya.-I.: Prospekt, 2010.
9. D'yakonova O.G. Pravovaya ili antikorrupsionnaya ekspertiza?// Antikorrupsionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov. Sostavitel' E.R.Rossinskaya.-I.: Prospekt, 2010.
10. Kamenskaya E.V., Rozhdestvina A.A. Antikorrupsionnaya nezavisimaya ekspertiza. Nauchno-prakticheskoe posobie. Pravovaya baza «Garant», 2010g.
11. Khabrieva T.Ya. Formirovanie pravovykh osnov antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov // Zhurnal rossiiskogo prava. 2009. N 10.