

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 343.35(470)

*Гребнева Н. Н., Андрушак А. В.*  
*Grebneva N. N., Andrushak A. V.*

### **О ПРОЗРАЧНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВОЗМОЖНОСТИ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ**

#### **ABOUT TRANSPARENCY OF ANTI-CORRUPTION EXAMINATION: ANALYSIS OF CURRENT LEGISLATURE AND PRACTICAL FEASIBILITY**

В статье дается обзор действующего международного и российского законодательства по закреплению и определению принципа прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы, представлены результаты анализа сайтов федерального и местного уровней публичной власти на предмет выполнения требований простоты работы с ними и прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами, выявлены причины низкой активности независимых экспертов, внесены предложения по улучшению их работы.

The article provides an overview of the current international and Russian legislation on consolidation and definition of the principle of transparency in the anti-corruption examination. Some federal and local websites regarding compliance with the requirements for the simplicity of working with the site and transparency of anti-corruption examination by independent experts are analyzed. Moreover, the reasons for the low activity of independent experts are identified and specific proposals for their work improvement are made.

*Ключевые слова:* антикоррупционная экспертиза, независимый эксперт, законодательство, принцип прозрачности.

*Keywords:* anti-corruption examination, independent expert, legislation, the principle of transparency.

В настоящее время в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, по сведениям Департамента государственной гражданской службы и кадровой политики ХМАО – Югры (далее – Департамент), свою деятельность осуществляют 57 независимых экспертов, получивших аккредитацию Министерства юстиции Российской Федерации на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Однако активность независимых экспертов по проведению данного вида экспертиз очень низкая (по сведениям того же Департамента, несколько экспертиз в год проводят в Югре только 3 независимых эксперта). В Департаменте полагают, что это связано с недостаточной информированностью экспертов о механизмах проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Согласившись с такой постановкой проблемы, проанализируем действующее в России законодательство, регулирующее вопросы производства антикоррупционной экспертизы в целом и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в частности, установив прозрачность указанного действия и выявив проблемы, мешающие независимым экспертам осуществлять свою деятельность в полном объеме.

Полагаем, что начать анализ проблемы необходимо с обзора норм международного права. Так, в п. 1 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции закреплён принцип прозрачности государственной политики противодействия коррупции, а также определено, что «каждое Го-

сударство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности» [1]. Пункт третий этой же статьи закрепляет следующее: «...каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» [1].

В свете международного законодательства ст. 3 российского закона «О противодействии коррупции» среди основных принципов противодействия закрепляет «открытость и публичность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [2]. В ст. 6 указанного закона говорится о профилактике коррупции, а проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов названо одной из основных мер данного процесса. Следует полагать, что деятельность по организации и проведению антикоррупционной экспертизы должна основываться на принципах прозрачности и открытости.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [3] устанавливает основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: принцип открытости и принцип доступности информации [3]. Информация предоставляется этими органами «неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных» [3]. Таким образом, каждый государственный орган и орган местного самоуправления должен иметь официальный сайт, содержащий информацию о своей деятельности, принятых нормативных актах и их проектах, возможности проведения антикоррупционной экспертизы документов, принимаемых этим органом публичной власти.

Легального определения прозрачности при проведении исследуемого нами вида экспертиз в действующем российском законодательстве нет. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон № 172-ФЗ), перечисляя принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), не упоминает о принципе открытости и прозрачности проведения экспертизы [4]. Но в ст. 5 Закона № 172-ФЗ сказано, что «институты гражданского общества и граждане Российской Федерации могут <...> за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы имеет 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» [4]. Основываясь на этих положениях федерального закона, можно сформулировать вывод, что прозрачность проведения антикоррупционной экспертизы предопределяется необходимостью раскрытия всех сведений о порядке и процессе подготовки и проведения данного вида экспертизы.

В содержании приведенных выше положений статьи Закона № 172-ФЗ, на наш взгляд, кроется одна из основных проблем пассивности независимых экспертов. Эксперт должен проводить экспертизу за счет собственных средств, тратя значительное количество своего времени на подготовку заключения, но его не поощряют за это. На необходимость материального и нематериального стимулирования экспертов указывают многие авторы [5]. Целый перечень возможностей этих видов стимулирования предлагает в своем исследовании В. Ю. Туранин

[6, с. 36–37]. По нашему мнению, решением проблемы материального и нематериального стимулирования экспертов должно заняться Министерство юстиции России. Возможный вариант решения проблемы: по результатам эффективности работы эксперта соответствующий территориальный орган Министерства юстиции России определяет ему годовое вознаграждение. Показатели эффективности также должны быть прозрачными и однозначно определенными в регламентирующих правовых актах Министерства юстиции России. Вместе с тем должны быть обеспечены гарантии независимости экспертов, в том числе и от позиции Управления Министерства юстиции по субъекту РФ, осуществляющего внешнюю служебную антикоррупционную экспертизу в ряде случаев. В качестве общего правила обеспечения независимости выступает требование, согласно которому в качестве экспертов при проведении независимой научной экспертизы «не могут выступать лица, принимавшие участие в подготовке соответствующего проекта нормативного правового акта» [7, с. 137].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [8], в которых определяется порядок направления независимым экспертом своего заключения разработчику нормативного акта (его проекта), а также дачи мотивированного ответа эксперту, в котором отражается учет результатов независимой антикоррупционной экспертизы. Полагаем, что копий этих двух указанных документов будет вполне достаточно для определения объема и эффективности работы независимого эксперта при исчислении размера вознаграждения.

Кроме того, считаем необходимым отметить, что Конвенция ООН против коррупции, рассматривая вопрос об участии общества в борьбе с коррупцией, определяет, что данное участие следует укреплять, применяя следующую меру: «уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции» [1]. Поощрение может быть не только материальным, но и моральным. Считаем, что если не начать комплексно менять отношение государства к работе независимых экспертов, то, как верно отмечают Н. А. Филиппова и А. А. Захаров применительно к муниципальным нормативным правовым актам и их проектам, «следует прогнозировать постепенное замещение независимой антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных правовых актов оценкой регулирующего воздействия проектов муниципальных актов. Ее готово предложить органам местного самоуправления предпринимательское сообщество, лоббирующее свои интересы» [9, с. 138].

Перейдем к анализу прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы на примере конкретных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления.

В первую очередь, хотелось бы обратить внимание на Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Данный портал очень удобен и прост в обращении, в том числе для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Ежедневно на портале размещаются для обсуждения в среднем более 55 тысяч нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Для каждого проекта имеется информация о стадии его рассмотрения, дате начала и окончания общественного обсуждения, дате начала и окончания проведения независимой антикоррупционной экспертизы, длительности ее проведения, адресе электронной почты для получения заключений экспертов. Заключение эксперт легко может прикрепить к обсуждаемому проекту и отправить разработчику. В среднем длительность проведения антикоррупционной экспертизы по отдельным проектам устанавливается от 7 до 16 дней. Считаем минимальный срок (7 дней) очень коротким для анализа материала и составления заключения, его целесообразно увеличить до 15 дней; соответственно, может быть увеличен и максимально допустимый срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Исследование статистических сведений, зафиксированных на портале, позволило отметить интересную особенность: количество просмотров проектов документов доходит до 909, а количество комментариев по всем проектам равняется нулю. Это говорит либо о гражданской пассивности наших граждан, либо о нежелании размещать на сайте данные комментарии.

В том же ключе проанализируем официальный сайт Администрации города Сургута. Сразу следует отметить, что найти документы, подлежащие антикоррупционной экспертизе, не так уж и просто. На главной странице сайта надо открыть вкладку «Городская власть», затем «Законодательная карта», в объемной таблице найти указатель «Проекты документов», и только в ней можно увидеть проекты правовых актов, подлежащих экспертизе. Скачать проект документа не составляет труда, можно также увидеть даты начала и окончания антикоррупционной экспертизы (как правило, это промежуток всего в шесть дней), но вот отправка заключения независимого эксперта разработчику проекта опять вызывает трудности. В разделе «Исполнитель» указаны только наименование управления, номер телефона и лишь в некоторых случаях дан адрес электронной почты. Дальнейшая судьба заключения, сделанного по итогам проведения независимой антикоррупционной экспертизы, эксперту и общественности неизвестна. Иными словами, результаты рассмотрения заключений экспертов не отражаются в интернете на официальных сайтах органов. На эту проблему применительно ко всем субъектам Российской Федерации, образуящим Уральский федеральный округ, уже указывал В. В. Кульчевский [10, с. 490]. Нарушения, допускаемые федеральными министерствами при осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы правовых актов, достаточно полно исследовал А. Н. Коробкин, классифицировав их по трем группам [11, с. 62–64].

Однако указанные замечания к законодательству, организации и структуре официальных сайтов органов публичной власти, дефициту прозрачности в процессе проведения независимой антикоррупционной экспертизы и опубликования ее результатов не являются основными причинами низкой активности независимых экспертов. Скорее надо говорить о целом их комплексе, включающем отсутствие поощрения экспертов, их недостаточную компетентность в использовании современных методик проведения экспертиз, в том числе, как указывают некоторые авторы, необходимость совершенствования самих методик проведения антикоррупционной экспертизы [12, с. 144].

Проблема пассивности независимых экспертов существует не только в ХМАО – Югре, но и во всех субъектах Российской Федерации, и решать ее надо не только на региональном, но и на федеральном уровне. Таким образом, считаем необходимым:

- 1) законодательно закрепить возможность материального вознаграждения и нематериального стимулирования независимого эксперта по результатам оценки эффективности его работы;
- 2) увеличить минимальный срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы до 15 дней;
- 3) внести в постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 дополнение об обязательном размещении на сайте государственного органа и органа местного самоуправления информации о результатах рассмотрения заключений независимых экспертов.

### **Литература**

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
2. О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.
3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства РФ 2009. № 7. Ст. 776.
4. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Собр. законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

5. Андрюхина О. В. Правовые аспекты законодательного регулирования независимой антикоррупционной экспертизы: проблемы, стратегия, изменения // Юрид. техника. 2015. № 9. С. 96–97.
6. Туранин В. Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Рос. юстиция. 2018. № 2. С. 35–37.
7. Казанцев М. Ф. Региональное законодательство России: проблема качества. Екатеринбург : УрО РАН, 2009. 330 с.
8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собр. законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 108.
9. Филиппова Н. А., Захаров А. А. Антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных правовых актов: правовое регулирование и проблемы организации // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики России в области противодействия коррупции : сб. по итогам 2-й Всерос. науч. конф. Екатеринбург, 2016. С. 132–142.
10. Кульчевский В. В. Независимая антикоррупционная экспертиза как форма демократии соучастия // Науч. ежегодник Ин-та философии и права УрО РАН. 2012. Вып. 12. С. 487–494.
11. Коробкин А. Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журн. рос. права. 2012. № 9. С. 60–65.
12. Цирин А. М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование // Журн. зарубеж. законодательства и сравнит. правоведения. 2018. № 4. С. 138–145.