

ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ВНЕШНЕЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА

Котелевская И.В.², Резников И.А.³

В статье кратко изложены результаты анализа проблематики независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также рассмотрен вопрос соотношения институтов антикоррупционной экспертизы и оценки регулирующего воздействия. Большое внимание уделено недостаткам и пробелам правового регулирования порядка проведения независимой антикоррупционной экспертизы, в частности, положениям Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96. Кроме того, рассмотрены вопросы материального и нематериального стимулирования независимых аккредитованных экспертов для повышения качества и количества заключений, составленных по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Авторами выдвинут ряд предложений, направленных как на развитие законодательства, регулирующего институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, так и на совершенствование организационно-методических основ антикоррупционной экспертизы.

Ключевые слова:

Антикоррупционная экспертиза, независимые антикоррупционные эксперты, экспертные заключения, оценка регулирующего воздействия

² **Котелевская Ирина Васильевна** - кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, Директор Центра развития корпоративных отношений Российский союз промышленников и предпринимателей, контактный телефон: +7 (916) 027-37-74; электронный адрес: KotelevskayaIV@rspp.ru

³ **Резников Иван Александрович** - студент первого курса магистерской программы «Комплаенс и профилактика правовых рисков в корпоративном, государственном и некоммерческом секторе» НИУ ВШЭ, ведущий юрисконсульт Федерального государственного унитарного предприятия «Международное информационное агентство «Россия сегодня», контактный телефон: +7 (977) 471-99-57; электронный адрес: i.reznikov12@gmail.com

В 2009 г. многие ученые и представители различных институтов гражданского общества с большим воодушевлением приветствовали принятие Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [13] (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе). Указанный Федеральный закон утвердил такой институт как независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (далее – НПА) и их проектов. Однако спустя 11 лет действия закона стало понятно, что надежды на него не оправдались. Так, например, за 2019 г. из 445-ти проектов НПА, выставленных Минфином на независимую антикоррупционную экспертизу (далее также – АКЭ), было получено всего 2 заключения [6], а за 2020 г. не поступило ни одного заключения от аккредитованных экспертов [7]. Немногим лучше обстоят дела в иных министерствах. Так, за 2016 г. Министерства транспорта получило всего 22 заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, причем все они были получены не от отдельных экспертов, а от экспертных организаций [10]. И это учитывая, что по состоянию на 15 января 2021 г. в качестве независимых экспертов было аккредитовано 2742 физических лица и 437 юридических лиц [2] (учитывая лиц, срок аккредитации которых закончился или аккредитация которых была аннулирована).

Можно, конечно, предположить, что авторы проектов НПА настолько хорошо работают, что оставляют независимых экспертов без материалов для экспертиз – коррупциогенные факторы просто отсутствуют в НПА и их проектах. Однако, давайте посмотрим на статистику работы прокурорской системы РФ, которая также уполномочена на проведение АКЭ. По данным отчета Генпрокуратуры за 2018 г. [9] была проведена экспертиза более 991 000 НПА. Было выявлено 48 тыс. нормативных правовых актов, содержащих

коррупциогенные факторы. В указанных нормативных правовых актах содержалось свыше 59 тыс. коррупциогенных факторов (в 2017 г. – 56 тыс.). С целью их исключения прокурорами внесено 3,8 тыс. требований (в 2017 г. – 3,8 тыс.), почти 43 тыс. протестов (в 2017 г. – 41 тыс.), направлено порядка 100 исков (заявлений) в суды (в 2017 г. – 150), внесена 1 тыс. представлений (в 2017 г. – 1 тыс.) и направлено почти 150 информационных сообщений (в 2017 г. – 173). В результате проделанной работы из 45 тыс. нормативных правовых актов (в 2017 году – почти 43 тыс.) исключены более 55 тыс. коррупциогенных факторов (в 2017 г. – 52 тыс.).

Эти цифры показывают, что институт независимой АКЭ переживает кризис. При этом ни в коем случае нельзя говорить о потере актуальности и перспектив развития указанного института гражданского общества. Ученые-правоведы активно обсуждают современные проблемы и причины «пробуксовывания» института независимой антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов. Анализ научных работ по указанной тематике показал, что причины низкого уровня эффективности независимой антикоррупционной экспертизы имеют системный характер – нельзя устранить одну или две из них, необходимо принимать комплекс мер. Следует отметить, что данные причины имеют как объективный характер и связаны с организационно-методическими и правовыми аспектами, так и субъективный – личная незаинтересованность независимых экспертов в осуществлении своей деятельности, отсутствие стимулов.

Прежде чем мы перейдем к освещению основных проблем института независимой АКЭ и путей их решения, считаем необходимым остановиться на одном крайне важном вопросе – соотношении процедур АКЭ и оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ). ОРВ следует рассматривать как процесс изучения и оценки социально-

экономических последствий принятия НПА. По сути, ОРВ позволяет ответить на вопрос, что произойдет, если будет введена в действие та или иная норма, как она повлияет на общество, экономику, государство, отдельные сферы и сообщества, отдельных граждан.

Но что такое АКЭ? Ведь это тоже оценка НПА или его проекта на предмет последствий его принятия. Однако в рамках антикоррупционной экспертизы рассматривается не весь спектр социально-экономических последствий, а только часть – возможность извлечения выгоды путем применения коррупциогенных факторов. При этом нельзя сказать, что ОРВ по своему смыслу поглощает и включает в себя АКЭ. Последняя имеет весьма специфические цели, методику и инструментарий, отличающийся от ОРВ. Однако нельзя и полностью отделять эти институты.

Исходя из близости этих процедур, хочется поднять еще один важный, по нашему мнению, вопрос: по какой причине ОРВ и АКЭ в процессе правотворчества проводятся однократно? В процессе принятия федеральных законов, инициированных Правительством Российской Федерации, законопроекты проходят АКЭ до их передачи в Государственную Думу ФС Российской Федерации. При этом ко второму чтению в первоначальный текст законопроекта может быть внесено огромное число поправок, значительно изменяющих текст законопроекта, а вместе с ним и процедуру правового регулирования, которые закладывало Правительство РФ или ведомство в первоначальный текст проекта. Учитывая существенный объем вносимых изменений в предлагаемый к принятию текст законопроекта, было бы разумно осуществлять повторную АКЭ и ОРВ законопроекта после сбора всех поправок и предложений и перед вынесением на рассмотрение проекта ГД ФС РФ во втором чтении.

Остаются проблемы в правовом регулировании института независимой

антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов. Вызывает неоднозначное отношение тот факт, что Закон об антикоррупционной экспертизе не содержит в себе сам перечень коррупциогенных факторов. Данный перечень содержится в методике проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 [8] (далее – Методика).

Уже сам этот факт порождает ряд споров среди ученых-правоведов. Существует мнение, что подзаконный характер Методики влечет за собой невозможность ее применения при проведении антикоррупционной экспертизы действующих федеральных и региональных законов, а также законопроектов, разработкой которых занимаются органы и должностные лица, не входящие в систему исполнительных органов либо не подведомственные Правительству [5, с. 68] (например, Правовое управление Аппарата Государственной Думы или Государственно-правовое управления Президента).

Считаем, что развернутое описание коррупциогенных факторов в отдельном подзаконном акте Правительства Российской Федерации вполне обосновано и оправдано тем, что это позволяет оперативно вносить изменения и поправки в текст Методики. Однако представляется разумным, чтобы перечень коррупциогенных факторов был указан не в подзаконном акте, а в непосредственно Законе об антикоррупционной экспертизе. Данный шаг позволил бы повысить значимость нормы, указывающей коррупциогенные факторы, распространив их на все уровни правотворчества в Российской Федерации. Такой подход создаст дополнительный механизм устранения коррупциогенных норм из федеральных законов, подзаконных актов Правительства РФ и

ведомств, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований через процедуру судебного признания нормативного правового акта незаконным. Возможно также рассмотреть вопрос о предоставлении права аккредитованного независимого эксперта обращаться с административным иском в соответствии с Кодексом об административном судопроизводстве Российской Федерации в суд общей юрисдикции в случае игнорирования его заключения органом власти – автором НПА.

Кроме того, изучение истории становления института независимой антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов показывает, что учеными выдвигался куда больший список коррупционных факторов, нежели тот, что содержится в действующей Методике. Так в Памятке эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта, разработанной на площадке Центра стратегических разработок, было указано 22 коррупционных фактора. В частности, кроме учитываемых в текущей Методике, были описаны следующие: наличие пробела в регулировании, отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности, отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения, отсутствие контроля, в том числе, общественного, за государственными (муниципальными) органами и служащими, отсутствие информации (нарушение режима прозрачности информации), ложные цели и приоритеты, нарушение баланса интересов, «навязанная» коррупционность, формально-техническая коррупционность, непринятие нормативного правового акта (бездействие). К сожалению, в текущую редакцию Методики указанные коррупционные факторы не были включены, хотя наличие некоторых из перечисленных коррупционных

факторов представляется разумным и обоснованным.

Безусловно, часть из дополнительных коррупционных факторов, хоть и имеют большое значение и должны учитываться при создании НПА, имеют настолько общие формулировки и касаются специфических теоретических правовых категорий, что простому гражданину крайне сложно оперировать ими. По нашему мнению, такими коррупционными факторами как «ложные цели и приоритеты», «нарушение баланса интересов», «навязанная коррупционность» должны оперировать квалифицированные ученые-правоведы, которые более глубоко погружены в проблематику вопроса. Однако вызывает удивление тот факт, что такой явный и неоспоримый коррупционный фактор, как наличие пробела в регулировании, не отражен в Методике.

В связи с указанным выше, предлагаем дополнить Закон об антикоррупционной экспертизе статьей 2.1, в которой изложить перечень коррупционных факторов, взяв за основу факторы, изложенные в пунктах 3 и 4 Методики, дополнив их следующим факторами:

- наличие пробела в регулировании;
- отсутствие контроля, в том числе, общественного, за государственными (муниципальными) органами и служащими;
- отсутствие информации (нарушение режима прозрачности информации).

Представляется, что Закон об антикоррупционной экспертизе будет содержать перечень коррупционных факторов, а раскрывать их содержание будет подзаконный акт – Методика, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации.

Стоит упомянуть и неопределенность других формулировок Методики. Так, независимым

антикоррупционным экспертом может стать гражданин, имеющий высшее образование в любой сфере. Однако экспертам - не юристам могут быть непонятны некоторые определения. Например, такие коррупциогенные факторы, как чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества или наличие правовых коллизий требуют от эксперта досконального знания большого объема НПА, регламентирующих ту или иную сферу регулирования. Ведь пункт 2 статьи 2 Закона закрепляет принцип оценки нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами. Без владения такой информацией крайне трудно составить объективное и качественное заключение.

Представляется разумным проведение Минюстом РФ совместно с научными и образовательными организациями ряда обучающих мероприятий для независимых экспертов, готовых принимать активное участие в выявлении и устранении коррупциогенных факторов. При этом такие мероприятия должны быть периодическими в связи со значительным количеством аккредитованных экспертов и экспертных организаций. Кроме того, мы считаем, что подобные мероприятия позволят значительно повысить уровень взаимодействия органов власти и экспертов, улучшить качество и количество экспертных заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов.

Особое внимание, по нашему мнению, стоит уделить расширению содержания коррупциогенных факторов путем более качественного их описания в Методике. Как уже отмечалось, текущая редакция Методики не раскрывает полностью весь объем перечисленных коррупциогенных факторов, а иногда и намеренно их ограничивает. С подобной ситуацией мы столкнулись на практике, проводя независимую

антикоррупционную экспертизу проекта Постановления Правительства «Об утверждении Положения о просветительской деятельности в Российской Федерации». Так, подпунктом «в» пункта 4 Методики предусмотрен такой коррупциогенный фактор, как юридико-лингвистическая неопределенность, который включает в себя употребление не устоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера. Однако юридико-лингвистическая неопределенность также может выражаться и в нарушении иных общепризнанных правил юридической техники, которое может расширить дискреционные полномочия должностного лица.

В связи с этим мы считаем разумным построить описание коррупциогенных факторов по аналогии с тем, как это сделано в методических рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов), одобренных на заседании Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции Республики Казахстан 17 сентября 2007 г. Указанные рекомендации в части каждого коррупциогенного фактора содержит не только определение коррупциогенного фактора, но и описывают отличительные свойства каждого фактора, а также указывают признаки, на которые следует обратить внимание при выявлении каждого коррупциогенного фактора.

В пунктах 7(3) и 7(4) Правил проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов (далее – Правила), утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 [8], указаны случаи, в которых орган власти или организация вправе не отвечать на заключение независимого эксперта или вернуть такое заключение. Так разработчик НПА или его проекта вправе не отвечать на заключение, когда в нём отсутствует информация о выявленных

коррупциогенных факторах, или нет предложений о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Также разработчик вернет заключение эксперту в течение 30 дней с момента регистрации, если заключение было составлено не по форме, утвержденной Минюстом России.

Указанные исключения представляются нам необоснованными. Во-первых, мы считаем, что основания для возвращения заключения или для не направления ответа на заключение разработчиками НПА или его проекта должно содержаться в Законе об антикоррупционной экспертизе, а никак не в подзаконном акте. Во-вторых, если заключение эксперта указывает на реальный коррупциогенный фактор, содержащийся в проекте НПА, но не предлагает способов устранения, то, по нашему мнению, разработчик проекта НПА должен заявить о своем согласии или несогласии с выявленным коррупциогенным фактором и самостоятельно принять меры по его устранению. Аналогичное мнение высказано Э.В. Талапиной [11, с. 59], которая считает разумным при проведении антикоррупционной экспертизы указывать лишь на наличие коррупциогенного фактора, в то время как аналогичная экспертиза уже действующего НПА требует также внесения предложений по устранению такого фактора. То же относится и к заключениям, подготовленным не по форме: если заключение содержит информацию о реально существующем коррупциогенном факторе, то органы власти или организации обязаны отреагировать на его выявление, а не возвращать заключение по формальным причинам без его рассмотрения. Кроме того, по своей природе такое заключение, составленное не по форме, является обращением гражданина в орган государственной власти, и, соответственно, подпадает по действие Федерального закона от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан

Российской Федерации» [14]. В соответствии с указанным законом орган власти обязан рассмотреть такое обращение и ответить на него по существу в течение 30-ти дней с даты регистрации.

Необходимо обратить внимание и на непрозрачность самой процедуры проведения независимой антикоррупционной экспертизы и порядка рассмотрения и учета заключений экспертов государственными органами. На сегодняшний день далеко не все органы власти при публикации сводного отчета о проведенной антикоррупционной экспертизе ведомственных актов размещают текст поступившего от независимого эксперта заключения, а также ответа на заключение эксперта. На официальном интернет-портале правовой информации (regulation.gov.ru) сведения о поступивших предложениях и заключениях экспертов доступны только по завершению этапа обсуждения и сбора предложений. Кроме того, далеко не на всех страницах проектов НПА есть информация о поступивших заключениях или об отсутствии таких заключений. Представляется разумным и справедливым обязать государственные органы – авторов НПА и их проектов - публиковать полный текст заключений независимых экспертов по результатам антикоррупционной экспертизы, а также ответы указанных органов власти на такие заключения или же указывать, что ни одного заключения получено не было. Это позволит прочим экспертам и неравнодушным гражданам знакомиться с заключениями и осуществлять общественный контроль за исполнением органами власти обязанности по рассмотрению и подготовке ответов на заключения.

Удивляет отсутствие какой-либо ответственности должностных лиц и органов власти за нарушение порядка рассмотрения заключений независимого антикоррупционного эксперта. Исходя из концепции, что исполнение наиболее важных норм права должно обеспечиваться наличием

соответствующей санкции за нарушение обязательного предписания, мы предлагаем ввести административную ответственность должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения заключения независимого эксперта по результатам антикоррупционной экспертизы по аналогии с ответственностью за нарушение порядка рассмотрения обращения граждан (статья 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). При этом размер административного штрафа должен быть выше, чем предусмотренный статьей 5.59 КоАП РФ, что обусловлено особой общественной значимостью института антикоррупционной экспертизы.

Необходимо обратить внимание и на разобщенность экспертного сообщества в вопросе проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов. Отсутствует централизованная организация, которая консолидировала бы усилия по развитию изучаемого нами института гражданского общества. Наличие крупной некоммерческой организации (ассоциации, союза, палаты) независимых антикоррупционных экспертов позволило бы решать многие вопросы: обучение вновь зарегистрированных и уже работающих экспертов; сбор, анализ, обобщение и распространение успешных практик проведения независимой антикоррупционной экспертизы; проведение конкурсов на звание лучшего эксперта России. Такая организация могла бы служить посредником между экспертами и органами государственной власти, заинтересованными бизнес-сообществами, научными и образовательными организациями. Со схожим предложением выступали в своей совместной статье Р.О. Долотов и Д.В. Крылова [3, с. 168]. Трудно не согласиться, что значимость и влияние заключения независимого эксперта возрастает, когда за его спиной стоит экспертное сообщество, объединенное в единую организацию.

Надо сказать, что схожее мнение высказывают и представители органов государственной власти. Так, и. о. начальника Главного управления Минюста России по Новосибирской области В.И. Ковалевский в своем вступительном слове к участникам научно-практического семинара для аккредитованных Минюстом России независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, сказал: «Представляется, что практическое воплощение идеи независимой антикоррупционной экспертизы, ее влияние на нормотворческий процесс будет значительно более высоким, если эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы на коррупциогенность, будет являться членом профессионального экспертного сообщества, действуя в рамках разработанных партнерством стандартов и правил экспертной деятельности. Участие в профессиональном партнерстве, безусловно, будет повышать доверие к деятельности независимых экспертов как со стороны властных структур, так и со стороны средств массовой информации и общественности» [4].

Такое экспертное объединение могло бы взять на себя, в значительной мере, вопросы повышения квалификации аккредитованных экспертов через проведение целого ряда образовательных и научно-практических мероприятий: семинаров, круглых столов, конференций и т.д. При этом благодаря образовательным и научно-практическим мероприятиям повысится взаимодействие самих экспертов между собой. Значительно возрастет уровень обмена опытом, эксперты смогут объединяться по более узким направлениям и специальностям, привлекать коллег к особенно сложным случаям. Национальная палата (ассоциация) антикоррупционных экспертов могла бы взять на себя роль посредника между экспертным сообществом и органами власти. Представители такого объединения могли бы принимать участие в общественных

советах при госорганах. При этом органы власти получают удобную возможность для своевременного привлечения того или иного эксперта для консультаций при формировании особенно сложного проекта НПА.

Что касается субъективных проблем развития института независимой антикоррупционной экспертизы, то целый ряд исследователей (например, Р.О. Долотов и Д.В. Крылова [3, с. 171], О.В. Андриухина [1, с. 96-97], В.Ю. Турагин [12, с. 35]) отмечает, что большое число аккредитованных экспертов получили свидетельство об аккредитации от Минюста России не для активной работы в сфере выявления и устранения коррупциогенных факторов в НПА и их проектах, а в личных целях – для поднятия своего статуса в глазах окружающих, в том числе, клиентов. Очень не хочется соглашаться с такими выводами, однако цифры, изложенные нами выше и отражающие количество реальных заключений от независимых экспертов, говорят сами за себя.

Получение аккредитации не обязывает эксперта осуществлять фактическую деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов. Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность независимых антикоррупционных экспертов не содержат требования о минимальном количестве экспертиз, которые аккредитованный эксперт должен провести. Отсутствует требование об отчетности экспертов о проведенной работе, например, Минюсту России, а также возможность аннулирования аккредитации эксперта в связи с его пассивностью и не предоставлением отчетов о проделанной работе. Указанные пробелы нередко приводят к оппортунистическому поведению некоторых экспертов, к понижению их активности.

Отсутствие реальных стимулов для граждан и организаций является одной из основных проблем, тормозящих развитие

института независимой антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации. Можно сколько угодно вносить изменения в нормативные правовые акты, создавать профессиональное объединение антикоррупционных экспертов, совершенствовать методическую и техническую базу, однако до тех пор, пока сами эксперты не получают реальные меры поддержки своей деятельности, институт независимой антикоррупционной экспертизы не получит должного развития.

В соответствии со статьей 5 Закона об антикоррупционной экспертизе институты гражданского общества и граждане России имеют право проводить независимую антикоррупционную экспертизу за счет собственных средств. Однако, данная формулировка не запрещает вводить различные стимулирующие меры материального характера. Крайне интересные предложения относительно построения системы стимулов для независимых антикоррупционных экспертов высказывал в своей работе В.Ю. Турагин [12, с. 36]. Частично, наши предложения построены на его выводах.

Независимая антикоррупционная экспертиза может стать эффективным инструментом защиты прав и законных интересов бизнеса. Предприниматели в высокой степени заинтересованы в снижении административных и коррупционных барьеров для развития своего дела. Именно поэтому для крупного и среднего бизнеса важно иметь в составе правового подразделения или GR-подразделения своего аккредитованного антикоррупционного эксперта, который мог бы отстаивать интересы работодателя и приложить максимум усилий для устранения коррупциогенных факторов из НПА, регулирующих сферу деятельности работодателя. Логично предположить, что предприниматель может предусмотреть поощрения для своего работника - аккредитованного эксперта в форме премий, надбавок и доплат. Материальное

стимулирование независимых экспертов может осуществляться и со стороны некоммерческого экспертного объединения, речь о создании которого была выше, или со стороны научных организаций.

Многие ученые в своих работах указывали на необходимость наращивания взаимодействия по вопросам антикоррупционной экспертизы между органами власти и научным и экспертным сообществом [15, с. 145]. Такое взаимодействие может строиться на основании контрактов, заключаемых по результатам конкурентных процедур в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», или на основании государственных заданий государственным научным учреждениям. Стимулирование может происходить из средств, полученных по указанным госконтрактам или за счет лимитов средств, доводимых до исполнителей государственного задания.

Конечно, при введении системы материальных стимулирования встанет целый ряд вопросов, начиная от правового регулирования такого материального регулирования и заканчивая морально-этическими аспектами (конфликт интересов, ангажированность и зависимость экспертов и т.д.). Особое внимание, по нашему мнению, стоит уделить стимулам нематериального характера. Такие стимулы крайне важны для построения устойчивой системы мер поддержки независимых антикоррупционных экспертов. Они имеют стратегический характер и рассчитаны на длительное и постоянное стимулирование интереса экспертов к осуществлению их деятельности.

Введение соревновательного элемента в какой-либо вид деятельности зачастую приносит значительный рост эффективности в работе. Нет никаких оснований полагать, что сфера

независимой антикоррупционной экспертизы чем-то отличается от иных сфер человеческой деятельности. Поэтому считаем разумным проведение на регулярной основе ряда конкурсных мероприятий как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на федеральном уровне, с целью выявления и поощрения наиболее активных экспертов. Конкурсные мероприятия могут быть направлены на стимулирование увеличения качества и количества сформированных заключений, развитие методической и научной базы института независимой антикоррупционной экспертизы, повышение активности в части нормотворческих инициатив по направлению предупреждения и борьбы с коррупцией. Активную позицию в проведении конкурсных мероприятий может занять экспертное объединение, а также органы государственной власти – Правительство Российской Федерации, Минюст России, главы субъектов Российской Федерации. Наградами могут выступать как благодарности и почетные грамоты от органов власти, так и ценные призы.

Повышение уровня профессиональных знаний, обмен экспертными наработками и расширение общения с коллегами, – всё это также является мощным нематериальным стимулом. Организация образовательных, научно-практических мероприятий может быть возложена на объединение антикоррупционных экспертов. При этом необходимо и активное вовлечение в данные мероприятия заинтересованных органов власти – Минюста России и Генеральной прокуратуры. Кроме того, в отдельных, отраслевых мероприятиях могут принимать участие и иные ведомства. Например, по вопросам выявления коррупциогенных факторов в НПА, регулирующих сферу здравоохранения, – Минздрав России и Росздравнадзор, по вопросам логистики и развития транспортной системы – Минтранс России и т.д. Такое вовлечение органов власти позволит создать

устойчивые связи между органами власти и экспертным сообществом, укрепить доверие между этими сторонами.

Не стоит забывать, что слово «стимул» происходит от латинского слова *stimulus*, что в буквальном переводе означает «ужалить». То есть изначально слово «стимул» несет негативный характер и намного позже приобрело положительный контекст. Исходя из этого, мы считаем разумным введение и негативных последствий за неосуществление своей деятельности аккредитованным экспертом или за нарушения морально-этических норм при осуществлении своей деятельности. Для эффективной системы негативных стимулов следует ввести ряд элементов, которые позволят качественно и быстро выявлять экспертов, пренебрегающих исполнением своего гражданского долга, а, с другой стороны, минимизирующих возможность злоупотреблений со стороны органов власти в части, например, аннулирования аккредитации эксперта.

Обобщая все указанное выше, можно сделать вывод, что институт независимой антикоррупционной экспертизы имеет колоссальный потенциал и может стать значимым направлением деятельности гражданского общества и бизнеса. Как мы отмечали выше, независимая антикоррупционная экспертиза – это удобный инструмент для оказания прямого влияния на принятие властных решений со стороны граждан, бизнеса и некоммерческих организаций. Хотелось бы выразить надежду, что законодатель обратит внимание на предложения по совершенствованию правового регулирования процесса проведения независимой антикоррупционной экспертизы, высказываемых представителями научного и экспертного сообщества. При этом не стоит забывать, что часть действий и решений, как например, создание некоммерческого профессионального объединения независимых антикоррупционных экспертов, а также введение ряда

стимулирующих мер, возможно и без активного участия государства.

Литература

1. Андрюхина О.В. Правовые аспекты законодательного регулирования независимой антикоррупционной экспертизы: проблемы, стратегия, изменения. // Юридическая техника. - 2015. - № 9. - С. 96 - 99.
2. Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/gosudarstvennyj-reestr-nezavisimyh/> (дата обращения: 03.02.2021)
3. Долотов Р.О., Крылова Д.В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы. // Журнал российского права. - 2019. - №10. - С. 163-173
4. Из вступительного слова и. о. начальника Главного управления Минюста России по Новосибирской области В. И. Ковалевского к участникам научно-практического семинара для аккредитованных Минюстом России независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы (19.10.2015). [Электронный ресурс] URL: <https://minjust.ru/ru/print/217751> (дата обращения: 10.12.2018).
5. Кочура В.Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения // Журнал российского права. - 2012. - №9. - С. 65-70
6. Обобщающий отчет по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов за 2019 год // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации

Федерации [Электронный ресурс] URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=129790-

[obobshchayushchii_otchet_po_rezultatam_antikorruptsionnoi_ekspertizy_normativnykh_pravovykh_aktov_i_proektov_normativnykh_pravovykh_aktov_za_2019_god](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=129790-) (дата обращения: 03.02.2021).

7. Обобщающий отчёт по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132633-

[obobshchayushchii_otchet_po_rezultatam_antikorruptsionnoi_ekspertizy_normativnykh_pravovykh_aktov_i_proektov_normativnykh_pravovykh_aktov_ministerstva_finansov_rossiiskoi_fed](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132633-) (дата обращения: 03.02.2021).

8. Постановление Правительства Российской Федерации "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" от 26.02.2010 № 96 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 08.03.2010 г. - № 10. - Ст. 1084 с изм. и допол. в ред. от 10.07.2017.

9. Работа органов прокуратуры в 2018 году по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1540470/> (дата обращения: 03.02.2021)

10. Результаты антикоррупционной экспертизы //

Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <https://mintrans.gov.ru/activities/anti-corruption/155/157> (дата обращения: 05.02.2021)

11. Талапина Э. В. Об антикоррупционной экспертизе / Э. В. Талапина // Журнал российского права. - 2007. - № 5(125). - С. 52-66.

12. Турагин В. Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / В. Ю. Турагин // Российская юстиция. - 2018. - № 2. - С. 35-37.

13. Федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" от 17.07.2009 № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 20.07.2009 г. - № 29. - Ст. 3609 с изм. и допол. в ред. от 11.10.2018.

14. Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 08.05.2006 г. - № 19. - Ст. 2060 с изм. и допол. в ред. от 27.12.2018

15. Цирин А. М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование / А. М. Цирин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2018. - № 4(71). - С. 138-145.

INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS AS A KIND OF EXTERNAL EXPERTISE OF STATE DECISIONS: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE

Irina Kotelevskaya, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory and Practice of Interaction between Business and Government, HSE, Director of the Center for the Development of Corporate Relations of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, contact phone: +7 (916) 027-37-74; email address: KotelevskayaIV@rspp.ru

Ivan Reznikov, first-year student of the Master's program "Compliance and Prevention of Legal Risks in the Corporate, State and Non-Profit Sector", HSE, Leading Legal Adviser of the Federal State Unitary Enterprise Rossiya Segodnya International Information Agency, contact phone: +7 (977) 471-99-57; email address: i.reznikov12@gmail.com

The article summarizes the results of the analysis of the problems of independent anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts, and also considers the issue of the correlation of anti-corruption expertise institutions and regulatory impact assessment. Much attention is paid to the disadvantages and gaps in the legal regulation of the procedure for conducting independent anti-corruption expertise, in particular, the provisions of Federal Law No. 172-FZ of 17.07.2009 "On Anti-Corruption Expertise of Regulatory Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts", as well as Decree of the Government of the Russian Federation No. 96 of 26.02.2010. In addition, the issues of material and non-material incentive for independent accredited experts to improve the quality and quantity of conclusions drawn up based on the results of an independent anti-corruption examination were considered.

The authors put forward a number of proposals aimed both at developing legislation regulating the institute of independent anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects, and at improving the organizational and methodological foundations of anti-corruption expertise.

Keywords:

Anti-corruption expertise, independent anti-corruption experts, expert opinions, regulatory impact assessment