

УДК 340:001.4(470)

**КРИТЕРИИ ДЛЯ АККРЕДИТАЦИИ ЛИЦ В КАЧЕСТВЕ
НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ
НА ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ:
ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ***

Е. Е. Тонков, В. Ю. Туранин

*Белгородский государственный национальный
исследовательский университет*

Поступила в редакцию 20 августа 2017 г.

Аннотация: обосновывается необходимость совершенствования условий для аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта нормативных правовых актов и их проектов. Предлагаются новые критерии, которые позволят укрепить экспертное сообщество, упорядочить работу каждого независимого антикоррупционного эксперта.

Ключевые слова: коррупция, эксперт, независимая антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, проект нормативного правового акта.

Abstract: in the present article, the authors substantiate the need to improve the conditions for the accreditation of a person as an independent anti-corruption expert of normative legal acts and their projects. New criteria are proposed that will strengthen the expert community, streamline the work of each independent anti-corruption expert.

Key words: corruption, expert, independent anti-corruption expertise, normative legal act, draft regulatory legal act.

В 2009 г. был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором, помимо прочего, был определен статус независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В ст. 5 данного закона определено, что «институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-13-31005 «Совершенствование организационно-правового механизма осуществления независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на региональном уровне».

нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции»¹.

По поводу необходимости существования такой группы экспертов, эффективности и продуктивности их работы в научной среде в последнее время возникают оживленные дискуссии. Полагаем, что новый институт независимой антикоррупционной экспертизы в целом, а также отдельные организационные и содержательные аспекты работы экспертов, с нашей точки зрения, нуждаются в подобных дискуссиях, так как проблем в этой сфере, к сожалению, накопилось достаточно много. Попытаемся представить свое видение разрешения существующих проблем, связанных с аккредитацией лиц в качестве независимых антикоррупционных экспертов нормативных правовых актов и их проектов.

В настоящее время на территории Российской Федерации аккредитовано более двух тысяч (на 19.02.2017 г. – 2065) независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов – физических лиц и 358 юридических лиц². Основными критериями для аккредитации физических лиц (которые можно назвать и требованиями, предъявляемыми к потенциальным независимым экспертам) являются:

- гражданство Российской Федерации;
- высшее профессиональное образование;
- стаж работы по специальности не менее 5 лет.

Для юридических лиц:

– наличие в штате не менее трех работников, отвечающих условиям аккредитации в качестве независимого эксперта – физического лица.

Все это закреплено в Административном регламенте 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, утвержденном приказом Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146³.

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21.10.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

² URL: <http://minjust.ru/ru/node/1406> (дата обращения: 28.07.2017).

³ 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 : приказ Минюста РФ от 27 июля 2012 г. № 146 // Рос. газета. 2012. 29 авг.

Попробуем разобраться, достаточны ли существующие критерии для аккредитации лиц в качестве независимых антикоррупционных экспертов нормативных правовых актов и их проектов или нет? Для ответа на поставленный вопрос начнем с анализа сущности понятия «эксперт» (лат. *expertus* – *опытный*). Толкований данного понятия множество, приведем лишь некоторые из них:

– «знаток, специалист в известном деле: сведущий в чем-либо человек»⁴;

– «специалист, дающий заключение при рассмотрении какого-нибудь вопроса»⁵;

– «сведущее лицо, специалист, привлекаемый для того, чтобы высказать свое мнение, дать заключение по поводу какого-нибудь дела, вопроса»⁶;

– «1) в широком смысле – специалист в определенной области, привлекаемый для исследования, консультирования, выработки суждений, заключений, предложений, проведения экспертизы; 2) в процессуальном законодательстве – любое физическое лицо, обладающее необходимыми специальными знаниями, привлекаемое следственными органами, судом, арбитражным судом для проведения экспертизы»⁷.

Интересная трактовка понятия «эксперт» представлена в свободной энциклопедии – Википедии: «...специалист, приглашаемый или нанимаемый за вознаграждение для выдачи квалифицированного заключения или суждения по вопросу, рассматриваемому или решаемому другими людьми, менее компетентными в этой области, то есть человек проводящий экспертизу»⁸. Здесь мы видим, что эксперт – это специалист, работающий за вознаграждение. Такого элемента содержания данного понятия в приведенных словарных трактовках не было.

В российском законодательстве существуют также разные трактовки понятия «эксперт»:

– «экспертом в арбитражном суде является лицо, обладающее специальными знаниями по касающимся рассматриваемого дела вопросам и назначенное судом для дачи заключения в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим кодексом» (ст. 55 АПК РФ);

– «эксперт – лицо, обладающее специальными знаниями и назначенное в порядке, установленном настоящим Кодексом, для производства судебной экспертизы и дачи заключения» (ст. 57 УПК РФ);

⁴ Чудинов А. Н. *Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка*. URL: <http://dicopedia.com/dic-ru-ru-foreign2-term-41623.htm> (дата обращения: 30.07.2017).

⁵ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. *Толковый словарь русского языка*. М., 2007. С. 903.

⁶ Ушаков Д. Н. *Большой толковый словарь русского языка. Современная редакция / под ред. Л. В. Антоновой, И. Р. Григорян, Н. И. Шильновой*. М., 2011. С. 910.

⁷ URL: http://slovari-online.ru/word/юридический_словарь/эсперт.htm (дата обращения: 31.07.2017).

⁸ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Эксперт> (дата обращения: 31.07.2017).

– «в качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения» (ст. 25.9 КоАП РФ).

Какие же можно выделить признаки эксперта на основании существующих трактовок?

Во-первых, эксперт – это *знаток, специалист, сведущее лицо* в какой-то конкретной области знаний.

Во-вторых, эксперт – это субъект, который *специально привлекается* для исследования, консультирования, выработки суждений, заключений, предложений, т.е. для проведения экспертизы.

Анализируя существующие критерии для аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта нормативных правовых актов и их проектов, сопоставляя их с сущностью понятия «эксперт», становится очевидным, что они также нуждаются в дополнении. В научном юридическом сообществе данные критерии (требования к кандидатам) вполне обоснованно подвергаются критике. Так, Т. Я. Хабриева отмечает, что «качество проведения антикоррупционной экспертизы лицами, не обладающими юридическим образованием, а также опытом проведения такой экспертизы, будет невысоким»⁹. Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина и М. Л. Подкатилина обращают внимание на то, что «антикоррупционная экспертиза должна проводиться экспертами, компетентными в области юриспруденции, правовой лингвистики и отраслях знаний, соответствующих предмету правового регулирования нормативного правового акта, а также смежных областях. Поскольку требования, которые предъявляются Минюстом России к кандидатам при аккредитации в качестве «независимых» экспертов, во-первых, занижены, во-вторых, сформулированы неполно и неконкретно (с точки зрения обеспечения необходимой компетенции)»¹⁰. По мнению О. В. Андрюхиной, в качестве аккредитованных Министерством юстиции России независимых антикоррупционных экспертов «встречается большое количество лиц, имеющих образование инженера (инженер-электрик, инженер-аэрогидромеханик, инженер-системотехник, инженер-металлург и др.), врача, музыковеда и др. В связи с этим целесообразность получения такого статуса непонятна, а качество экспертиз от таких специалистов весьма сомнительно или сводится к узкой сфере российского права»¹¹.

⁹ Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы правовых актов // Журнал рос. права. 2009. № 10. С. 13.

¹⁰ Россинская Е. Р., Галяшина Е. И., Подкатилина М. Л. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в аспекте современной экспертологии). М., 2014. С. 71.

¹¹ Андрюхина О. В. Правовые аспекты законодательного регулирования независимой антикоррупционной экспертизы : проблемы, стратегия, изменения // Юрид. техника. 2015. № 9. С. 98.

Не будем столь категоричны в своих суждениях (ведь и юристы бывают разные), однако отметим, что в приведенных точках зрения есть вполне очевидное рациональное зерно.

Интересно, что к слову «независимый» можно подобрать сразу несколько синонимов: «свободный», «суверенный», «самобытный», «неподконтрольный» и др. Все они отражают сущность независимой антикоррупционной экспертизы. Но есть и еще один синоним – «случайный». Чтобы независимый антикоррупционный эксперт не был случайным субъектом в экспертной деятельности, а процесс независимой антикоррупционной экспертизы не превратился в имитацию такой деятельности¹², к эксперту должны предъявляться и некоторые дополнительные требования.

Исходя из выделенных выше признаков эксперта, он должен, прежде всего, *обладать специальными знаниями*. Как видим, при аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта данный аспект не учитывается (нельзя опираться только на высшее образование, которое, к сожалению, в настоящее время часто совсем не показатель наличия специальных знаний). Эксперт – это не просто специалист с дипломом, это лицо, которое обладает высокой квалификацией, умениями применять свои познания и опыт для решения поставленных перед ним задач. Важными в данном случае являются диагностические и прогностические навыки, компетентность лица, глубина его знаний о предмете исследования.

Эксперт – это человек, который безусловно разбирается в своем деле. Но только ли в своем? Может ли это быть какая-то другая сфера, которая не относится к профессиональной деятельности лица (работе по специальности)? Наш ответ – может. При этом изучению своей «непрофильной» сферы человек должен посвящать много времени и сил, знать ее досконально. Самые яркие примеры здесь – это коллекционеры, люди абсолютно разных специальностей, которые помимо своей основной деятельности увлеченно собирают монеты, марки, картины, иконы и др. Могут ли они выступать в качестве экспертов по данным направлениям? Могут и очень часто ими выступают. Другой вопрос заключается в том, *что именно является предметом исследования*, и сможет ли человек, не обладающий специальными знаниями досконально разобраться в данном предмете? Для ответа на поставленный вопрос обратимся к методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96¹³. Она применяется

¹² См.: Турагин В. Ю. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : имитация или реальное средство демократизации правотворчества? // Юрид. техника. 2014. № 8. С. 473–475.

¹³ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 10.07.2017) // Рос. газета. 2010. 5 марта.

для обеспечения проведения прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Данной методикой должны руководствоваться и независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Итак, что же это за коррупциогенные факторы? В п. 3 и 4 указанной методики определено:

«3. Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованно установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

4. Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера».

Как видим, при описании коррупциогенных факторов используются достаточно сложные юридические понятия: «дискреционные полномочия», «диспозитивное установление возможности совершения действий», «бланкетные и отсылочные нормы», «нормативные коллизии», «злоупотребление правом», «юридико-лингвистическая неопределенность». Знание глубинной сущности именно данных понятий является залогом осуществления качественной независимой антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (или проекта). Четко осознаем, что для субъекта, не обладающего специальными юридическими знаниями, их понимание и оперирование ими представляется затруднительным. При этом, как мы уже отмечали, специальные (в нашем случае юридические) знания могут быть получены как посредством специального юридического образования, так и самостоятельно, инициативно. Все зависит от интеллектуального потенциала конкретного человека.

В связи с этим, с нашей точки зрения, дополнительным критерием для аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта нормативных правовых актов и их проектов является *наличие специальных, в том числе юридических, знаний*.

Естественно, возникает вопрос, как проверить наличие таких знаний, их глубину, и кто должен осуществлять такую проверку? Р. О. Долотов, к примеру, предлагает ввести квалификационный экзамен на знание методики и порядка проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, требований, предъявляемых к форме заключения независимой антикоррупционной экспертизы, а также в целях проверки навыков по обнаружению коррупциогенных факторов в тексте нормативных правовых актов. Организацию подобного

экзамена предлагается возложить на территориальные управления Минюста России¹⁴. Данный путь, в целом, эффективен, но при этом важна объективность и беспристрастность такого экзамена. Если подобная проверка знаний будет сведена к допуску «своих», «знакомых», «лояльных» экспертов и отсечению всех остальных, то ее эффективность будет сведена к нулю. По нашему мнению, такой экзамен должен проводиться с учетом формирования коллегиальной комиссии, в которую необходимо включать:

- представителя территориального управления Министерства юстиции России;
- аккредитованного независимого антикоррупционного эксперта (активно проявляющего себя в этой сфере);
- оstepененного представителя научного юридического сообщества, в круг научных интересов которого входят данные (или близкие по сущности) проблемы.

Важна и ротация всех членов комиссии (например, один раз в год). Администрирование и организацию этих процессов можно поручить соответствующему территориальному управлению Министерства юстиции России.

Исходя из второго выделенного нами признака эксперта – это должен быть субъект, который *специально привлекается* для исследования, консультирования, выработки суждений, заключений, предложений, т.е. для проведения экспертизы.

В настоящее время независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов основана на желании самого эксперта, это, по большому счету, инициативное исследование. Независимый эксперт самостоятельно принимает решение, проводить ему экспертизу или нет, учитывая, что его труд в соответствии с положением ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» оплачен не будет. Данная экспертиза проводится за счет собственных средств эксперта. Правильно ли это? Полагаем, что осуществление экспертной работы должно основываться на договоре, который в соответствии с п. 1 ст. 779 ГК РФ является договором возмездного оказания услуг. В основу данного договора должно быть положено взаимное доверие сторон, а исполнитель должен получить плату или иное встречное предоставление услуг за исполнение своих обязанностей. Итоговым документом такого соглашения должно быть экспертное заключение. На практике при заключении данных договоров с независимыми антикоррупционными экспертами возникнет целый комплекс проблем: начиная с установления стороны-заказчика и заканчивая механизмом самой оплаты работы эксперта, не говоря уже о спорах по поводу нивелирования независимости

¹⁴ См.: Долотов Р. О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 44–45.

эксперта. Видимо, данная «правильная» концепция в этом случае вряд ли осуществима. Однако, как мы уже отмечали ранее, какая-то система стимулирования деятельности независимых антикоррупционных экспертов (морального и материального) необходима¹⁵.

Считаем, что вариантом упорядочения деятельности независимого эксперта (которое, как нам представляется, крайне важно), его привлечения к экспертной работе является *заключение соглашения о сотрудничестве* между ним и Минюстом России (поскольку аккредитует независимых антикоррупционных экспертов именно Министерство юстиции). Соглашение о сотрудничестве, с нашей точки зрения, должно заключаться вместе с выдачей свидетельства об аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта. Готовность работать по такому соглашению – это еще один дополнительный критерий для аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта нормативных правовых актов и их проектов. В этом, в частности, проявляется юридическая роль эксперта. Интересным является мнение А. В. Нестерова, который указывает именно на особую юридическую роль эксперта, на недопустимость смешения понятий «эксперт» и «исследователь», «эксперт» и «ученый»: «...эксперт – это не знающий и опытный человек, а юридическая роль компетентностного лица, при этом экспертиза – это не исследование, а элемент юридически значимой экспертной деятельности, в которую вовлечены лица, ее назначающие, заинтересованные лица и лица, назначенные на ее проведение»¹⁶.

Отметим, что соглашение о сотрудничестве прямо не урегулировано российским законодательством, но в соответствии с ч. 2 ст. 421 ГК РФ оно имеет право на существование. Более того, в настоящее время такие соглашения активно применяются в предпринимательской среде.

Соглашение о сотрудничестве имеет некоторый рамочный характер, но оно обязательно для выполнения сторонами и в нем можно прописать, в частности, права, обязанности, ответственность эксперта, а также гарантии реализации его полномочий и те самые моральные и материальные стимулы. В данном соглашении может быть определен и минимальный порог экспертиз, который необходимо преодолеть за календарный год. В связи с этим О. Л. Казанцева справедливо отмечает, что «получив аккредитацию, эксперты должны осуществлять подготовку экспертиз не разово, эта деятельность должна носить систематический характер»¹⁷.

Итак, система критериев для аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта нормативных правовых актов и их

¹⁵ См.: *Тонков Е. Е., Туранин В. Ю.* Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов : проблемы осуществления и возможности их преодоления // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 1 (20). С. 98.

¹⁶ *Нестеров А. В.* Кто такой эксперт и что такое экспертиза? URL: <https://nesterov.su> (дата обращения: 01.08.2017).

¹⁷ *Казанцева О. Л.* Независимая антикоррупционная экспертиза : оправдались ли ожидания? // Евразийская адвокатура. 2015. № 1 (14). С. 52.

проектов, с нашей точки зрения, должна быть дополнена таким критерием, как наличие специальных, в том числе юридических, знаний (для физических лиц), а также заключением соглашения о сотрудничестве между аккредитованным лицом и Минюстом России (для физических и юридических лиц).

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Тонков Е. Е., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор Юридического института

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Тел.: 8(4722) 30-12-25

Туранин В. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и предпринимательского права

E-mail: turanin@mail.ru

Тел.: 8(4722) 30-12-38

Belgorod State National Research University

Tonkov E. E., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Lawyer of Russian Federation, Director of the Legal Institute

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Tel.: 8(4722) 30-12-25

Turanin V.Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour and Enterprise Law Department

E-mail: turanin@mail.ru

Tel.: 8(4722) 30-12-38