

Романова И. С. / Romanova I. S.

**ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ КОМПЕТЕНТНОСТИ ЛИЦ,  
ПРОВОДЯЩИХ АНТИКОРРУПЦИОННУЮ ЭКСПЕРТИЗУ  
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

**THE PROBLEMS OF DETERMINATION THE COMPETENCE OF THE  
PERSONS, WHO CARRY OUT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF  
NORMATIVE-LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS**

*Романова И. С.,  
соискатель кафедры тамо-  
женного, административного  
и финансового права Саратов-  
ского государственного уни-  
верситета имени Н. Г. Черны-  
шевского.*

В статье анализируются требова-  
ния, предъявляемые к экспертам, про-  
водящим антикоррупционную экспер-  
тизу, отмечены достоинства и недостат-  
ки проведения экспертизы различными  
государственными органами, освещены  
предложения по ужесточению требова-  
ний, предъявляемых к независимым эк-  
спертам. Предлагается способ повыше-  
ния квалификации, как независимых  
экспертов, так и государственных слу-  
жащих, по роду деятельности проводя-  
щих антикоррупционную экспертизу.

**Ключевые слова:** антикоррупци-  
онная экспертиза, компетентность, не-  
зависимые эксперты, прокуратура, ми-  
нистерство юстиции.

*Romanova I. S.,  
degree-seeking student of the  
Chair of customs, administra-  
tive and financial law of Sara-  
tov State University named after  
N. G. Chernyshevsky.*

The article analyzes the demands made to experts who carry out an anti-corruption expertise, notes the advantages and drawbacks of the carrying out the expertise by various state bodies, highlights the proposals to toughen the requirements imposed on independent experts. Here is offered a way to increase qualification of both independent experts and public servants, who conduct anti-corruption expertise in the course of their activities.

**Keywords:** anti-corruption expertise, competence, independent experts, Prosecutor's Office, Ministry of Justice.

Федеральным законом (ФЗ) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3] 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» [1]. Так, «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». Вышеназванным 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» [2] 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 служащих» [4]. 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 только введенной методике проведения антикоррупционной экспертизы ограничилось ознакомлением сотрудников с Постановлениями Правительства РФ № 195, 196 от 05.03.2009 г., утверждающими правила и методику проведения экспертизы [5; 6]. Стоит отметить, что подобное обучение проводится ежегодно, только уже согласно Постановлению Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7] (далее Постановление Правительства № 96). А ведь именно на Министерство юстиции и его территориальные органы приходится существенный пласт нормативных правовых актов и их проектов, подлежащих экспертизе.

В виду 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.

Главным достоинством антикоррупционной экспертизы, проводимой органами Прокуратуры и Министерства юстиции, 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 об аккредитации [8] 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 Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 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 приказ [9], утвердивший такие же требования к заявителям. На сегодняшний день аккредитовано 1,5 тысячи 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.) [13, 13]. В. В. Астаин, 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 [10, 10]. О. Г. Дьяконова предлагает разработать определенные критерии, включающие помимо прочего, так же и моральные качества лица, претендующего на получение свидетельства [11, 49].

И все же законодатель не торопится в реализации на практике подобных предложений, так как при предъявлении столь строгих требований количество независимых экспертов существенно уменьшится. А нынешний уровень профессионализма экспертов в достаточной мере компенсируется тем, что их заключения носят всего 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, считаем вполне достаточными. Но повысить 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. Если независимый эксперт, осуществляющий свою деятельность на безвозмездной основе, еще будет платить за обучение, то интерес к данной деятельности практически сойдет на нет [12].

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

В государственных структурах не мешает 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.

#### Список литературы:

1. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 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» (утратило силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 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» (утратило силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Постановлению Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

8. Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» (утратил силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

9. Приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 «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» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

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

11. Дьяконова О. Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза? // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Составитель Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

12. Каменская Е. В., Рождествина А. А. Антикоррупционная независимая экспертиза. Научно-практическое пособие // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

13. Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

### References:

1. Federal Law of the RF No. 2202-1 from January 17, 1992 “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 “On the Public Civil Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 172-FL from July 17, 2009 “On Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and Drafts of Normative Legal Acts” [Federal’nyi zakon ot 17 iyulya 2009 g. № 172-FZ «Ob antikorruptsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. RF Presidential Decree No. 1131 from September 27, 2005 “On Skill Requirements to the Length of Service of Public Civil Service (Public Service of other Types) or to Employment Experience in the Same Occupation for Federal Public Civil Servants” [Ukaz Prezidenta RF ot 27 sentyabrya 2005 g. № 1131 «O kvalifikatsionnykh trebovaniyakh k stazhu gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby (gosudarstvennoi sluzhby inykh vidov) ili stazhu raboty po spetsial’nosti dlya federal’nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. RF Government Decision No. 195 from March 05, 2009 “On Approval the Rules for Conducting Examinations of Draft Normative Legal Acts and other Documents in Order to Identify in them Provisions that Facilitate the Creation of Conditions for Corruption” (ceased to be in force) [Postanovlenie Pravitel’sтва RF



от 5 марта 2009 г. № 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» (утратило силу)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. RF Government Decision No. 196 of March 05, 2009 “On Approval of the Methodology for Conducting Examinations of Draft Normative Legal Acts and other Documents in Order to Identify in them Provisions that Facilitate the Creation of Conditions for Corruption” (ceased to be in force) [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 5 marta 2009 g. № 196 «Ob utverzhdenii metodiki provedeniya ekspertizy projektov normativnykh pravovykh aktov i inykh dokumentov v tselyakh vyyavleniya v nikh polozhenii, sposobstvuyushchikh sozdaniyu uslovii dlya proyavleniya korrupsii» (utratilo silu)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. RF Government Decision No. 96 from 26.02.2010 “On Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and Draft Normative Legal Acts” [Postanovleniyu Pravitel'stva RF ot 26.02.2010 g. № 96 «Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktakh i projektov normativnykh pravovykh aktov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Order of the Ministry of Justice of the RF No. 92 from March 31, 2009 “On Accreditation of Legal Entities and physical Persons as Independent Experts Authorized to Conduct Examination of Draft Normative Legal Acts and other Documents regarding Corruptibility” (ceased to be in force) [Prikaz Minyusta RF ot 31 marta 2009 g. № 92 «Ob akkreditatsii yuridicheskikh i fizicheskikh lits v kachestve nezavisimyykh ekspertov, upolnomochennykh na provedenie ekspertizy projektov normativnykh pravovykh aktov i inykh dokumentov na korrupsiogennost'» (utratil silu)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013

9. Order of the Ministry of Justice of Russia No. 146 from July 27, 2012 “On Approval of Administrative Regulations of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the Provision of State Services on the Exercising of the Accreditation of Legal Entities and physical Persons Wishing to be Accredited as Independent Experts to Carry out Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and Draft Normative Legal Acts in the Cases Provided for by the Legislation of the Russian Federation” [Prikaz Minyusta Rossii ot 27 iyulya 2012 g. № 146 «Ob utver-zhdenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii po predostavleniyu gosudarstvennoi usluzhi po osushchestvleniyu akkreditatsii yuridicheskikh i fizicheskikh lits, iz'yavivshikh zhelanie

получит' akkreditatsiyu na provedenie v kachestve nezavisimyykh ekspertov antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov v sluchayakh, predusmotrennykh zakonodatel'stvom Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. Astanin V. V. Ensuring the Representativeness of an Expertise for Corruptibility of Draft Normative Legal Acts [Obespechenie reprezentativnosti ekspertizy na korruptsiogennost' projektov normativnykh pravovykh aktov]. *Antikorrupsionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh projektov – Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and their Projects*, Compiled by E. R. Rosssinskaya, Moscow: Prospekt, 2010.

11. D'yakonova O. G. Legal or Anti-corruption Expertise? [Pravovaya ili antikorrupsionnaya ekspertiza?]. *Antikorrupsionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh projektov – Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and their Projects*, Compiled by E. R. Rosssinskaya, Moscow: Prospekt, 2010.

12. Kamenskaya E. V., Rozhdestvina A. A. Independent Anti-corruption Expertise. Scientific and Practical Guide [Antikorrupsionnaya nezavisimaya ekspertiza. Nauchno-prakticheskoe posobie]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Khabrieva T. Ya. Formation of the Legal Framework of Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts [Formirovanie pravovykh osnov antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2009, no. 10.