Процессуальные и процедурные требования к экспертизе

в сфере антикоррупционной деятельности

Нестеров А. В.

Аннотация. Рассмотрены процессуальные требования антикоррупционного законодательства к антикоррупционной экспертизе, а также процедурные требования установленные в Методиках антикорупционной экспертизы.

Ключевые слова. Антикоррупционная, экспертиза, методика, нормативные, требования.

Данный доклад был подготовлен в рамках научного гранта Высшей школы экономики в 2009 г. по программе Научного фонда ГУ – ВШЭ.

Процессуальные требования к экспертизе в сфере антикоррупционной деятельности должны быть закреплены в федеральном законе, т. к. они содержат обязательные нормы, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и их организаций. При этом нормативный правовой акт (постановление Правительства РФ) не может подменять собой такой закон.

К сожалению, недавно принятый Федеральный закон РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» страдает многими недостатками как профессионального, так и принципиального характера.

В таком законе должны быть установлены понятие, правовая основа, принципы и задачи экспертизы в антикоррупционной деятельности. Закон должен определять объект экспертного исследования и субъектов, заинтересованных в такой экспертизе (инициирующие, организующие (назначающие, обращающиеся) и проводящие экспертизу лица). В Законе должны быть сформулированы компетентностные, квалификационные и профессиональные требования к кандидатам на правовую роль, правовой статус и правовой режим эксперта в области экспертизы в сфере антикоррупционной деятельности.

В Законе должны быть установлены права, обязанности и ссылки на законодательство РФ, регулирующее ответственность эксперта (исследователя) за дачу заведомо ложного заключения. Кроме того, в Законе необходимо определить, что представляет собой заключение эксперта, а также его правовой статус.

Важным разделом Закона должен быть раздел, посвященный основанию инициализации и обращения к эксперту или исследователю. Кроме того, Закон должен разделить ведомственную экспертизу (экспертизу назначает правомочное должностное лицо ведомства) и альтернативное исследование. К альтернативному исследованию могут обратиться граждане и их организации, в том числе Общественная палата РФ, при осуществлении правового общественного аудита правового акта или документа, имеющего потенциально или действительно нормативное значение.

Необходим не один лаконичный Закон, а как минимум три закона или один, состоящий из трех частей. Первая часть должна быть посвящена проверке правовых актов и документов, имеющих потенциальное или действительное нормативное значение, на антикоррупционную безопасность. В этой части должны быть установлены требования по антикоррупционной безопасности, например в виде административного регламента. Вторая часть должна быть посвящена организации (назначению) экспертизы (исследования) в сфере антикоррупционной деятельности. Третья часть должна представлять собой административный регламент проведения экспертизы в сфере антикоррупционной деятельности.

В этой связи Порядок организации и проведения экспертизы в антикоррупционной деятельности должен быть оформлен как Административный регламент организации и проведения экспертиз в сфере антикоррупционной деятельности, оформленный в виде федерального закона.

Процедурные требования к экспертизе в сфере антикоррупционной деятельности должны быть сформулированы в Методиках проведения таких экспертиз. При этом в данных методиках не должно быть правоустановительных положений и регламентных требований. До тех пор, пока не будет образована саморегулируемая национальная организация магистров (исследователей) в сфере экспертизы в антикоррупционной деятельности, данные методики может утверждать Правительство РФ, но затем данная функция должна быть передано такой организации.

Должностные лица исполнительной власти не могут разрабатывать Методики, т. к. они обладают компетенцией, но не компетентностью в данной сфере. Поэтому на разработку Методик необходимо объявлять конкурс, а результат (проект Методики), победившего на конкурсе коллектива, должен быть публично обсужден с участием с учеными, имеющими публикации в области методологии экспертизы.

Не все процедурные требования можно сформулировать в методиках, поэтому требования нормативного характера обычно представляют в стандартах (нормативных документах, соответствующих требованиям стандартизации в определенной сфере деятельности). В этой связи, необходимо будет разработать систему стандартизации и комплекс стандартов на процессы проведения экспертных исследований в сфере антикоррупционной деятельности. Методики экспертного исследования в сфере антикоррупционной деятельности будут входить в данный комплекс стандартов.

Фактически антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов и их проектов в соответствии с Законом еще можно рассматривать как дополнительный к экономическому анализу, анализ последствий принятия закона, но уже в виде коррупционных проявлений. Поэтому такой анализ нет необходимости называть экспертизой. Существует широко известный термин - проверка (аудит). В этой связи, в Законе необходимо разделить понятия проверка и экспертиза. Правовой инструмент – экспертизу нужно использовать в Законе в профессиональном смысле, а не в публицистическом значении.

Если в Законе применять институт экспертизы в правовом смысле, то тогда с помощью экспертизы можно получать объективные доказательства причастности конкретных лиц, к инициации коррупциогенной нормы в проекте нормативного правового акта. Поэтому использование института экспертизы в Законе требует наличия прозрачной и документированной процедуры подготовки и принятия проектов нормативных правовых актов. Ибо в противном случае установить причинно-следственные связи между коррупциогенными факторами и действиями, сопродуцировавшими эти факторы, будет невозможно. В этой связи, на каждом этапе цикла жизни правового акта или документа, имеющего потенциально или действительно нормативное значение, (проект, правоприменение, отмена или актуализация, в том числе в судебном порядке) должен применяться необходимый в каждом случае род экспертизы.

Если исходить из того, что данный закон направлен на создание правового механизма привлечения общественности (гражданского общества) к обсуждению нормативных правовых актов и их проектов, и создания прозрачной процедуры принятия решений в нормативном правотворчестве, то можно высказать гипотезу, что он не достигнет данной цели.

Также необходимо отметить, что некоторые нормы Закона обладают не только коррупционными факторами, но и коррупционными свойствами. Учитывая, что данный закон прошел антикоррупционную экспертизу, то можно еще добавить, что методика, с помощью которой была осуществлена такая экспертиза, также обладает дефектами.

Более подробные процессуальные требования к «независимой экспертизе» нормативных правовых актов, которая именуется «общественная экспертиза» можно найти в ФЗ РФ «Об общественной палате РФ».

В задачи Общественной палаты входит проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления, а поэтому и антикоррупционной экспертизы.

Организация экспертизы осуществляется по решению совета Общественной палаты. В соответствии со статьей 18 Закона для проведения экспертизы Общественная палата создает рабочую группу, которая вправе: привлекать экспертов и рекомендовать Общественной палате направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления запрос о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения экспертизы.

В соответствии со статьей 19 Закона Общественная палата готовит заключение по результатам общественной экспертизы. Заключения Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления носят рекомендательный характер и направляются соответственно Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Таким образом, фактически Общественная палата с помощью рабочей группы организует проведение экспертизы привлеченными экспертами и на их основе готовит свое заключение.

В своих заключениях Общественная палата может указывать на признаки, свидетельствующие о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам.

Хотя заключения Общественной палаты по экспертизе объектов экспертизы должны обязательно рассматриваться указанными в Законе субъектами, они для них являются только рекомендательными. Точно также для рабочей группы Общественной палаты экспертное заключение привлеченных экспертов фактически представляет собой экспертную оценку, которая, как известно, является некоторым субъективным мнением экспертной группы аналитиков. Данная группа фактически не представляет собой экспертов в юридическом смысле, которые проводят объективное исследование и формулируют категорические выводы.

Более того, как известно в праве, эксперты не могут подменять собой лиц, принимающих политические или юридически значимые решения, а поэтому в своих экспертных заключениях давать правовую оценку исследуемым нормативным правовым актам.

Известна и другая точка зрения[[1]](#footnote-1). Ю. В. Новоселецкая задает вопрос о существе общественной экспертизы «Общественная экспертиза - экспертиза, проводимая обществом через своих представителей, или же это экспертиза, направленная на сопоставление социальных ожиданий и реальных потребностей с фактически установленным государством порядком регулирования общественных отношений в нормативном правовом акте?».

И отвечает на данный вопрос, опираясь на определение общественной экспертизы в бухучете, она фактически формулирует требования к экспертизе: «Общественная экспертиза - это проверка, определение чего-либо (в нашем случае - нормативного правового акта) субъектом, ее проводящим:

- соответствия объекта рассмотрения приоритетным потребностям заинтересованных лиц (граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления);

- соответствия требованиям адекватности объекта исследования, т.е. требованиям времени, социальной необходимости (нормативный правовой акт должен регулировать общественные отношения, которые действительно нуждаются в таком регулировании, которые "созрели" для этого);

- соответствия требованиям качества (нормативный правовой акт должен соответствовать по содержанию, по форме требованиям законодательства; при его разработке должны учитываться правовые, экономические, социальные аспекты, он должен иметь подробную и вместе с тем логическую, четкую структуру, быть доступным для понимания и использования);

- обладания объектом общественной экспертизы социальной значимостью».

Таким образом, экспертиза подменяется проверкой, которая должна осуществляться в соответствии достаточно размытыми требованиями, и заканчиваться субъективным мнением «общественного эксперта», который дает правовую оценку нормативному правовому акту, что с правовой точки зрения не корректно.

Выводы. Если Закон посвящен антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, то в нем должна быть однозначно указаны сфера регулируемых общественных отношений, все субъекты данных отношений, объект и предмет правового регулирования, а также приведены дефиниции используемых терминов, т. к. экспертиза всегда связана со специальными знаниями. Кроме того, в нем должны быть отображены все роды и виды экспертиз в антикоррупционной деятельности, а также сам объект экспертизы – правовые акты и документы, имеющие потенциальное или действительное нормативное значение, а не только нормативные правовые акты и их проекты.

1. Новоселецкая Ю. В. Правовые аспекты осуществления общественной экспертизы Общественной палатой РФ // Российская юстиция. - 2008. - N 1. [↑](#footnote-ref-1)