

ЭКСПЕРТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Дьяконова О.Г.

*Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
Москва, Россия.*

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов уже более десяти лет внедрено в практику Российской Федерации. Несмотря на отдельные положительные результаты деятельность по осуществлению антикоррупционной экспертизы не всегда достигает своей цели - противодействия и борьбы с коррупцией. Причинами этого является наличие многих проблем, как нормативного, организационного, так и теоретико-методологического характера, решение которых невозможно без научной основы. Прежде всего это касается определения субъекта, осуществляющего такую экспертизу, видов и присущих им признаков. Основываясь на экспертологическом подходе, автор проводит анализ и дает определение эксперта антикоррупционной экспертизы и выделяет виды экспертов в зависимости от субъектов производящих антикоррупционные экспертизы.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, эксперт, специальные знания, судебная экспертология.

Введение. В 2009 году в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»^а (ФЗ об АКЭ), в пяти статьях которого устанавливаются правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Данный закон не закрепляет понятие и четко не определяет перечень экспертов, которые вправе либо обязаны проводить антикоррупционную экспертизу. Однако ряд положений указанного закона и других нормативных правовых актов позволяют сделать вывод о видах экспертов.

Понятие «эксперт антикоррупционной экспертизы».

В широком смысле понятие деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы включает несколько компонентов: 1) совокупность (систему) действий определенных субъектов (должностных лиц государственных органов, экспертов в их взаимодействии с должностными лицами государственных органов), направленную на

Адрес для корреспонденции: Дьяконова Оксана Геннадьевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры судебных экспертиз Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия. 125993. Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9, e-mail: oxana_diakonova@mail.ru

^а Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) //Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

организацию и обеспечение производства антикоррупционной экспертизы и собственно проведение антикоррупционной экспертизы- исследование объекта (нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта) по специальной методике и составление заключения антикоррупционной экспертизы; 2) деятельность по организации проведения антикоррупционной экспертизы, направленная на обеспечение функционирования органов и организаций, которым поручено или которыми осуществляется антикоррупционная экспертиза, подготовку (обучение) экспертов в области антикоррупционной экспертизы; 3) организацию и проведение научных исследований, разработка методическое обеспечение антикоррупционной экспертизы; 4) информационное обеспечение антикоррупционной экспертизы- создание и обеспечение функционирования информационных баз, содержащих сведения о нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов, экспертах и организациях, осуществляющих антикоррупционную экспертизу, заключений антикоррупционной экспертизы и пр.

Отдельные элементы деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы могут выступать объектами научного исследования в различных областях научного знания. Так, в рамках науки об управлении возможно изучение деятельности по организации проведения антикоррупционной экспертизы, направленных на обеспечение функционирования органов и организаций, а также в определенной степени по организации и проведению научных исследований в этой области. В рамках административного права также возможно изучение деятельности по организации проведения антикоррупционной экспертизы, но кроме того, имеется возможность исследовать закономерности осуществления государственными органами и должностными лицами полномочий по организации и проведению антикоррупционной экспертизы в органах государственной власти и муниципальных органах, а также особенности организации информационного обеспечения указанной деятельности. Исследование вопросов подготовки, переподготовки и повышения квалификации экспертов антикоррупционной экспертизы вполне может осуществляться в рамках педагогики, конкретно таких ее разделов, как возрастная педагогика (андрагогика) и профессиональная педагогика. Приведенные положения подтверждают многогранность деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы, но при этом позволяют сделать вывод об отсутствии комплексного подхода в изучении этого вида деятельности. Исследования в рамках приведенных выше областей научного знания являются разрозненными, могут возникнуть расхождения в видении общей цели и задач деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы, а также способов их решения. Кроме того, не каждая из приведенных наук способна помочь в формировании нормативного регулирования проведения антикоррупционной экспертизы.

Тем не менее не охваченной другими науками является разработка методического обеспечения антикоррупционной экспертизы, с последующим его внедрением в процесс обучения экспертов и собственно процесс осуществления исследования. Представляется, совокупность всех составляющих деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы с применением комплексного подхода целесообразно было бы изучать в рамках судебной экспертологии. Объект науки трансформировался, если ранее объектом выступала государственная судебно-экспертная деятельности, то сейчас речь идет о закономерностях осуществления судебно-экспертной деятельности в целом, без деления ее на ведомственную или неведомственную принадлежность. Изучается в рамках судебной экспертологии и

деятельность по назначению и производству экспертиз при осуществлении налогового и таможенного контроля, в исполнительном производстве, при нотариальном обеспечении доказательств. Вполне возможно исследовать в рамках судебной экспертологии также деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы, которой не нашлось место ни в одной из существующих областей научного знания.

Деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы выражается в том, что она осуществляется как в рамках правотворческой деятельности, так и за ее пределами, но в качестве контролирующей функции органов государственной власти и общества за качеством нормативных правовых актов. Ее осуществление можно считать составляющей юрисдикционной деятельности, когда решается спорный вопрос о наличии в нормативном правовом акте положений, способных порождать коррупционное поведение.

Методологическая составляющая деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы не может изучаться разными науками, поскольку необходим единый подход, позволяющий сформировать единую, родовую для данного вида (рода) экспертизы, методику. Верно пишет Е.Р. Россинская: «эффективное проведение любой экспертизы невозможно без четкой методологии, определяющей предмет, цели, задачи, объекты, компетенцию, права, обязанности и ответственность субъекта экспертизы, методы и методики, место в классификации экспертиз, подходы и критерии оценки, полученных результатов и формы их представления» [1].

Придерживаясь позиции, что судебная экспертология является научной основой для антикоррупционной экспертизы, подчеркнем, что общетеоретические положения этой науки вполне могут быть использованы и в антикоррупционной экспертизе, в том числе положения об эксперте, понятии и требованиях к эксперту как сведущему лицу.

Термин эксперт появился в российском законодательстве сравнительно недавно. Изначально использовался термин «сведущее лицо» и только в XX веке были узаконены термины «эксперт» и «специалист».

Сведущее лицо – термин собирательный, таковыми можно называть: эксперта и специалиста, как участников различных видов судопроизводства, сведущего свидетеля, а также иных лиц, вовлекаемых в судопроизводство и иную юрисдикционную деятельность для оказания помощи субъектам, ведущим процесс, посредством применения специальных знаний, например аудиторов, ревизоров и пр. Данный термин существует не только в теории, его использование вполне возможно и в законодательстве в качестве родового. Сведущим лицом можно именовать *участника судопроизводства или иного вида юрисдикционной деятельности, обладающего специальными знаниями, и привлекаемого для оказания помощи, посредством применения указанных знаний, лицами, ведущими процесс, а также иными заинтересованными в исходе дела субъектами* [2,3]. Такое определение сведущего лица можно представить применительно к судопроизводству и другим видам юрисдикционной деятельности. Оно вполне подходит к представлению сведущего лица к деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы и использованию ее результатов.

Термин «сведущие лица» имеет практическое значение, помогая определить и отграничить не имеющих юридической заинтересованности носителей специальных знаний от иных субъектов, обладающих специальными знаниями, но участвующими в деле в качестве, например, ответчика в гражданском судопроизводстве, что подтверждается судебной

практикой^b.

В предмет судебной экспертологии как науки включаются вопросы правового обеспечения судебно-экспертной деятельности, что подразумевает изучение деятельности эксперта и специалиста как субъектов правоприменительной и в определенной степени правотворческой деятельности. Комплексный подход к изучению категории «сведущие лица» обоснован, во-первых, наличием субъекта – эксперта, специалиста, сведущего свидетеля в различных видах судопроизводства или иной юрисдикционной деятельности; во-вторых, указанные субъекты являются носителями специальных знаний и обладают особым процессуальным статусом; в-третьих, использование специальных знаний осуществляется в определенных формах и видах, каждому из которых соответствует субъект применения специальных знаний.

Термин «эксперт» происходит от латинского «*expertus*» – опытный. В словаре В.И. Даля эксперт определяется как знаток, сведущий и опытный в деле человек. А в Новом словаре иностранных слов как квалифицированный специалист в какой-либо области, производящий экспертизу, например судебный эксперт [4]. В Толковом словаре С.И. Ожегова кратко определяется эксперт как специалист, дающий заключение при рассмотрении какого-нибудь вопроса [5]. По данным Большой советской энциклопедии «эксперт (от лат. *expertus* – опытный), 1) специалист в области науки, техники, искусства и др. отраслей, приглашаемый для исследования каких-либо вопросов, решение которых требует спец. знаний. 2) В праве лицо, обладающее спец. знаниями и привлекаемое органами расследования, суда и иными гос. (напр., арбитраж) и обществ. (напр., третейский суд) органами для проведения экспертизы» [6].

То есть понимание термина «эксперт» имеет несколько аспектов от обыденного к профессиональному. В обыденном значении экспертом называют любое лицо, знающее тот или иной вопрос углубленно, в отличие от иных субъектов. К сожалению, в последнее время такое понимание укоренилось и привнесло некое отрицательное значение, поскольку экспертами стали называть себя люди, не имеющие знаний, но считающие себя вправе рассуждать о том или ином предмете, так называемые псевдоинтеллектуалы [7].

Так называемое «профессиональное» понимание термина «эксперт» сводится к тому, что это лицо, обладающее специальными знаниями в определенной области, имеющее право давать ответы на вопросы, которые требуют применение таких знаний. Однако, применительно к юридической области, в судебной экспертологии, было установлено, что эксперт не просто дает ответ на вопрос на основе специальных знаний. Прежде чем ответить на вопрос, эксперт проводит соответствующее исследование. В рамках исследования, проведение которого обеспечивается применением специальных методов и методик, основанных на определенной области специальных знаний, перед экспертом открывается новое знание. Именно это «новое знание» эксперт облекает в форму, понятную для правоприменителя (судью, следователя и других участников судопроизводства и иных видов юрисдикционной деятельности) и составляет заключение. Это вполне соотносится с

^b Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 10.04.2015 по делу № 33-2291/2015 // Доступ из справправ. системы «КонсультантПлюс». См. также: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 05.10.2016 по делу № 33-16886/2016; Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.2016 по делу № 33-2454/2016 // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

буквальным значением термина «эксперт» – опытный – субъект, применяющий имеющиеся у него знания и получающий новое знание посредством проводимого им опыта – исследования.

По российскому законодательству эксперт является участником конституционного (ст.52 ФКЗ о КС РФ), арбитражного (ст.54, 55 АПК РФ), гражданского (ст.79, 85 ГПК РФ), уголовного (ст.57 УПК РФ), административного судопроизводства (ст.ст.48, 49 КАС РФ), а также производства по делам об административных правонарушениях (ст.25.9 КоАП РФ), а также принимает участие в деятельности по осуществлению налогового и таможенного контроля (ст.95 НК РФ, ст.389 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза), в нотариальной деятельности (ст.103 Основ о нотариате). В то же время в различных иных видах юрисдикционной деятельности также встречаются термины «эксперт», например, в области государственного пожарного надзора^с, государственной экологической экспертизы^д, государственной экспертизы условий труда^е, государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий^ф и других, в том числе в области антикоррупционной деятельности.

Определение понятия «эксперт антикоррупционной экспертизы» отсутствует в законодательстве. В науке также нет единого подхода к определению эксперта.

Хотя теоретические изыскания по вопросу определения понятия «эксперт» применительно к судебно-экспертной деятельности обширны [8, с.47; 9, с.27; 10, с.2556; 11, с.37]. Авторы выделяют разные смысловые значения термина «эксперт», отмечая, значение термина в процессуальном смысле и при определении должностного лица [1; 12, с.146; 13; 14, с.200]. При этом в разграничении особое значение имеет правильное употребление терминов именно в законодательстве. В нормативных правовых актах, регламентирующих процессуальную деятельность, должен употребляться термин «эксперт» только в значении процессуального статуса. В ведомственных актах, определяющих порядок занятия должности, квалификационные требования и прочие положения, характеризующие должность эксперта того или иного ведомства, должен употребляться термин «эксперт» именно с точки зрения должностного положения лица, претендующего на занятие или занимающего соответствующую должность. В специальном федеральном законе, регламентирующем судебно-экспертную деятельность^г, то в нем должны содержаться оба смысловых значения термина «эксперт», однако при четком разграничении в рамках отдельных статей.

С позиции судебной экспертологии *эксперт – это незаинтересованный в исходе дела участник процесса, обладающий специальными знаниями, привлекаемый с целью производства исследования по представленным объектам и дачи заключения по вопросам, поставленным перед ним лицом (органом), ведущим процесс, несущий ответственность за сформулированные выводы. Специалистом является участник процесса, обладающий специальными знаниями, незаинтересованный в исходе дела и привлекаемый в*

^с О пожарной безопасности: федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 29.12.2022) //СЗ РФ. 1994. № 35. Ст.3649.

^д Об экологической экспертизе: федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 14.07.2022)// СЗ РФ. 1995. №48. Ст.4556.

^е Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 13.06.2023, с изм. от 27.06.2023) СЗ РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст.3.

^ф Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 13.06.2023) //СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст.16.

^г В настоящее время действует ФЗ ГСЭД (О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2001 №73-ФЗ (ред. от 01.07.2021) //СЗ РФ. 2001. № 23. Ст.2291). Проект нового закона находился на рассмотрении в Госдуме в 2013 году, сейчас идут разработки.

судопроизводство или иную юрисдикционную деятельность для оказания помощи лицу (органу), ведущему процесс, с целью дачи консультаций, пояснений, содействия в исследовании доказательств, оказания научно-технической помощи и применении научно-технических средств. То есть в судебной экспертиологии такие субъекты, как эксперт и специалист различаются по функциям и процессуально-правовому статусу [2,3], что находит выражение и в нормативном регулировании.

Виды экспертов антикоррупционной экспертизы.

Российское законодательство закрепляет виды экспертов применительно к обязательной антикоррупционной экспертизе. Исходя из положений ст.3 ФЗ об АКЭ в качестве таких экспертов выступают: должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации и федерального органом исполнительной власти в области юстиции, должностные лица соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 17 мая 2012 года был принят Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»^h. В ст.9 Модельного закона 2012 г. определяет в качестве субъектов антикоррупционной экспертизы следующие органы и лиц:

- прокуратура;
- парламент государства;
- орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции;
- иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица;
- специально уполномоченный президентом или правительством государства орган (организация, учреждение или должностное лицо) в сфере проведения антикоррупционной экспертизы;

- юридические и физические лица, прошедшие аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

В последующих статьях Модельный закон 2012 г. определена компетенция, а фактически перечень объектов обязательной антикоррупционной экспертизы, которую проводит должностное лицо того или иного органа или организации.

В соответствии с ч.2 ст.3 ФЗ об АКЭ прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных

^h Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: Модельный закон. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 17.05.2012 г. № 37-12 [Электронный ресурс] Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/3493#documentCard> (Далее сокр. - Модельный закон 2012 г.)

корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Тождественные положения установлены в ч.1 ст.10 Модельного закона 2012 г.

В ч.2 ст.10 Модельного закона 2012 г. установлено, что Парламент государства и его рабочие органы проводят антикоррупционную экспертизу всех поступивших для рассмотрения и принятия проектов нормативных правовых актов в порядке, установленном регламентом или иным документом, определяющим порядок работы высшего органа законодательной власти. В двухпалатных высших органах законодательной власти государства антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится самостоятельно в каждой палате. ФЗ об АКЭ при этом не содержит таких положений, однако, как ранее уже отмечалось, действуют регламенты Госдумы и Совета Федерации, в которых определяются объекты антикоррупционной экспертизы.

В соответствии с ч.3 ст.3 ФЗ об АКЭ федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:

1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Несколько иначе звучит подобный пункт в ч.3 ст.10 Модельного закона 2012 г.: «Орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, и его должностные лица проводят... антикоррупционную экспертизу:

- проектов законов государства, проектов нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) президентом и правительством государства, а также разрабатываемых органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

- нормативных правовых актов органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также правоустанавливающих документов муниципальных образований и муниципальных

правовых актов о внесении изменений в правоустанавливающие документы муниципальных образований».

При этом в ч.4 ст.10 Модельного закона 2012 г. установлено, что иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица проводят в установленном ими по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, порядке антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов.

Часть 6 ст.3 ФЗ об АКЭ возлагает обязанность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, на органы, организации, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов, организаций, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, полномочия которых при реорганизации и (или) упразднении не переданы, проводится органом, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.

Таким образом, законодатель четко определяет четыре группы экспертов, три из которых проводят обязательную антикоррупционную экспертизу: должностные лица органов прокуратуры, федеральных и региональных органов юстиции, а также должностные лица соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принимающих нормативные правовые акты в отношении этих актов. Четвертую группу составляют так называемые «независимые эксперты», проведение антикоррупционной экспертизы для которых является их правом.

Исследователи отмечают в качестве одного из важных признаков «указание на специальных субъектов, осуществляющих правовую экспертизу, основано на закреплении в действующих нормативных правовых актах обязанности отдельных государственных органов по ее проведению. Более того, для законов определенного вида федерального и регионального уровня, подзаконных нормативных актов подобная экспертиза является обязательной и входит в компетенционные полномочия органов государственного аппарата» [15, с.10]. В этой связи учеными выделяются эксперты правовой экспертизы по нескольким критериям:

- «по категории субъектов: индивидуальные (отдельные специалисты, должностные лица) и коллективные (организации). К первой категории относятся специалисты, лица, как правило, имеющие научные степени и ученые звания (профессор, доктор юридических наук, доцент, кандидат юридических наук и т. п.), ко второй - органы государства, государственные и негосударственные учреждения (научные, учебные);

- по наличию полномочий у субъектов выделяют компетенционных и независимых экспертов, а экспертизу подразделяют на служебную и независимую. Компетенционные субъекты (государственные органы и специалисты) обладают служебными полномочиями, а независимые (негосударственные организации и специалисты) не имеют служебно-функциональной связи с правотворческими органами» [15, с.11]. Указанные критерии вполне

можно применить и в отношении антикоррупционной экспертизы, как разновидности правовой экспертизы.

Интересную классификацию субъектов антикоррупционной экспертизы представили В.Н. Найденко и А.А. Колесник [16]. Но критерием классификации выступает не собственно нормативное закрепление субъекта, который фактически проводит исследование. Указанные авторы подошли к проблеме классификации более широко и вначале выделили субъектов, определяющих и реализующих политику в области экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность, которых они объединили в одну группу. Вторую группу, по их мнению, составили юридические и физические лица, аккредитованные Минюстом России на проведение экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность.

К первой группе В.Н. Найденко и А.А. Колесник относят следующих субъектов:

«1. Президент РФ. Устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов в области антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Президента РФ (их проектов), а также порядок ее проведения указанными органами путем осуществления полномочий по:

- обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ);

- обращения к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ);

- изданию указов и распоряжений (ч. 1 ст. 90 Конституции РФ);

- реализации права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ).

Свои полномочия Президент РФ также реализует через Совет по противодействию коррупции, образованный в соответствии с Указом от 19 мая 2008г. «815 «О мерах по противодействию коррупции»¹.

2. Федеральное Собрание РФ. Обеспечивает соответствие законодательных актов Российской Федерации и их проектов законодательству Российской Федерации об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. ... вопросы антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов относятся к вспомогательной, юридической и организационной деятельности Федерального Собрания.

3. Правительство РФ.

4. Федеральные органы исполнительной власти, федеральные государственные органы. Обеспечивают выявление и устранение коррупционных факторов из принимаемых (издаваемых) ими нормативных правовых актов в пределах своих полномочий.

5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Определяют правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных должностных лиц субъектов Российской Федерации по ее проведению.

¹ О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 17.05.2021) // СЗ РФ. 2008. №21. Ст. 2429.

В качестве конкретных субъектов, осуществляющих организацию и проведение антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации, следует назвать:

- губернаторов (президентов) субъектов Российской Федерации;
- правительства субъектов Российской Федерации, центральные исполнительные органы субъектов Российской Федерации;
- органы, создаваемые при губернаторах (президентах) субъектов Российской Федерации (например, общественная палата);
- территориальные подразделения федеральных органов государственной власти (в том числе органы прокуратуры и Минюста России).

6. Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (Минюст России).

7. Прокуратура РФ. Прокуратура РФ относится к субъектам, в чьи обязанности входит проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

8. Органы местного самоуправления. Определяют правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов и полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц по ее проведению» [16].

В итоге В.Н. Найденко и А.А. Колесник предлагают считать «субъектами антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов понимаются уполномоченные институты государственной власти и органов местного самоуправления, а также институты гражданского общества, организации и физические лица, выступающие в качестве специалистов (экспертов) в области правового противодействия коррупции»^j. И разделяют всех субъектов «антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов подразделяются на две группы: государственные (муниципальные) органы (их правовые службы) и юридические (физические) лица, аккредитованные Минюстом России на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и иных документов» [16].

В.Н. Найденко и А.А. Колесник, «рассматривая категории и группы должностей государственных гражданских служащих, выделим должностных лиц (специалистов), в чьи обязанности должно входить проведение антикоррупционной экспертизы и оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность:

- специалисты структурных подразделений и органов, осуществляющих разработку (доработку) проектов нормативных правовых актов;
- специалисты, структурные подразделения и органы, осуществляющие правовую (юридическую) экспертизу, согласование проектов нормативных правовых актов, в том числе после их доработки;
- лица и органы, принимающие (утверждающие) нормативные правовые акты;
- специалисты, структурные подразделения и органы, осуществляющие регистрацию нормативных правовых актов;
- специалисты, структурные подразделения и органы, осуществляющие прокурорский надзор качества нормативных правовых актов;

^j Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие. Отв.ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор.

- иные специалисты, структурные подразделения и органы, специально уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов или их проектов».

Помимо этого, В.Н. Найденко и А.А. Колесник отмечают, «что в состав субъектов антикоррупционной экспертизы и оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность в первую очередь включаются работники юридических и отраслевых (функциональных) служб федеральных и региональных органов исполнительной власти, аналитических подразделений аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации и представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, такая работа проводится специалистами органов Прокуратуры, Счетной Палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Важная роль в деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы и оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность отводится работникам создаваемых в составе кадровых служб федеральных органов исполнительной власти подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов, ориентированных на анализ и оценку соответствующих нормативных правовых актов» [16].

М.А. Мокосеева, по результатам анализа законодательства субъектов Российской Федерации о регулирования антикоррупционной экспертизы и практики его применения делает вывод, что «субъектами экспертной деятельности наиболее часто выступают соответствующие правовые службы органов исполнительной власти. Именно так решен данный вопрос в органах исполнительной власти Республики Татарстан, Хабаровского края, Кабардино-Балкарской Республики и некоторых других субъектах РФ. В правовых службах создаются специальные структурные подразделения (отделы, сектора, группы) по проведению экспертизы. Например, в Министерстве юстиций Республики Марий Эл имеется отдел законодательной работы и правовой экспертизы, который осуществляет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов РМЭ, нормативных правовых актов органов исполнительной власти РМЭ и их проектов. В некоторых субъектах РФ помимо юридических служб проведение экспертизы законов и проектов нормативных правовых актов возложено на специализированных субъектов. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре антикоррупционную экспертизу проводит специальная Комиссия по определению коррупциогенности нормативных актов автономного округа при Губернаторе Ханты Мансийского автономного округа - Югры, созданная еще в июне 2005 г. В Московской области производство экспертизы законов Московской области возложено на Комиссию по проведению экспертизы законов Московской области, в Карачаево-Черкесской Республике антикоррупционную экспертизу проводит специальный орган- экспертный совет Комиссии по противодействию коррупции в сфере нормотворчества. В качестве специализированного субъекта экспертизы в Ленинградской области осуществляет Экспертный комитет Комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области» [17, с.74].

Э.В. Талапина, В.Н. Южаков в качестве экспертов антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов выделяют:

- специалистами и структурными подразделениями органов власти, органами власти, обеспечивающими качество проектов нормативных правовых актов;

- специалистами и структурными подразделениями органов власти, органами власти, осуществляющими контроль качества проектов нормативных правовых актов и/или мониторинг их правоприменения;

- специалистами объединений граждан, потребителей и работодателей, их организациями, заинтересованными в снижении коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами;

- внешними экспертами по собственной инициативе или по запросу заказу органов власти и/или объединений граждан и их организаций, заинтересованных в снижении коррупционных рисков, создаваемых нормативных правовых актов» [18].

По мнению А.В. Кудашкина, проведение антикоррупционной экспертизы может непосредственно возлагаться на различные структурные подразделения и специально создаваемые органы, а также отдельных лиц, в частности:

на юридические подразделения органов власти субъектов РФ;

ответственных лиц, на которых возложено проведение антикоррупционной экспертизы;

специальные субъекты антикоррупционной деятельности [19, с.47]. К последним указанный автор относит различные комиссии, сформированные в субъектах федерации специально для целей антикоррупционной экспертизы, например, в ХМАО Югре - Комиссия по определению коррупционности нормативных правовых актов при губернаторе ХМАО - Югры, в Московской области - Комиссия по проведению антикоррупционной экспертизы законов Московской области, в Карачаево-Черкесской Республике - экспертный совет Комиссии по противодействию коррупции в сфере нормотворчества и др.

А.В. Кудашкин в качестве самостоятельного субъекта антикоррупционной экспертизы выделяет не аккредитованные институты гражданского общества, общественной организации объединения и граждан, которые не получили официальный статус независимых экспертов. Автор отмечает «Отличие статуса гражданского общества и граждан как субъектов антикоррупционной экспертизы от статуса независимых экспертов заключается в том, что заключения первых не должны в обязательном порядке рассматриваться разработчиками нормативных правовых актов, они также не имеют права на ответ на направленное по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы заключение» [19, с.47]. Полагаем, следует поддержать позицию Е.Р. Россинской и Е.И. Галяшиной, основанную на анализе нормативного регулирования антикоррупционной экспертизы, что субъектами антикоррупционной экспертизы такие лица не являются [20, с.84].

Что касается институтов гражданского общества, которым в соответствии с ч.1 ст.5 ФЗ об АКЭ предоставлено право проводить антикоррупционную экспертизу, то следует обратить внимание, что данный термин в законе не разъясняется. Гражданское общество представляет собой организованную систему, включающую следующие компоненты: социальный, экономический, духовный (духовно-культурный), политический, информационный. То есть под гражданским обществом понимается совокупность свободных ассоциаций граждан (и многообразных связей между ними), уважающих законы государства, права человека и не позволяющих вмешиваться в свою деятельность [21, с.45]. Институты гражданского общества - это добровольное, саморегулируемое объединение граждан в определенные группы, общества, союзы, организации, не зависящие от государства, но тесно взаимодействующие с ним, основной задачей которого является реализация гражданских инициатив, направленных на

удовлетворение различных социально - экономических, политических, нравственных, этических и иных потребностей и интересов [21, с.48].

В широком смысле к институтам гражданского общества относятся организации, явления и процессы: 1) добровольные, саморегулируемые общности людей некоммерческого и коммерческого характера, 2) не публично-властные экономические, социальные, культурные, духовно-нравственные и прочие отношения, прямо и косвенно обусловленные частной хозяйственной и нехозяйственной жизнедеятельностью граждан, урегулированные не правовыми нормами, закрепленными законами, иными нормативными правовыми актами, а моралью, обычаями, традициями; 3) независимые адвокатура, средства массовой информации, частная военная и правоохранительная деятельность, 4) официальное признание и надлежущая правовая охрана демократических ценностей, основных прав и свобод человека и гражданина, социально-ориентированного рыночного уклада в экономике, гражданских инициатив, благотворительности; 5) гражданская культура, основанная на демократической политической культуре.

О.В. Андрюхина верно пишет, что используемый в ФЗ об АКЭ термин «институты гражданского общества» более широкий, нежели «юридические лица», используемый в Приказе Минюста от 31.03.2009 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». «Такое понятийное разногласие представляет из себя юридико-лингвистическую неопределенность, которая может необоснованно не допустить к участию различные общественные объединения, которые, согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях», могут осуществлять свою деятельность и без регистрации и получения прав юридического лица» [22, с.97]. Несмотря на то, что в настоящее время действует Административным регламент 2019 года^к, в нем также не используется термин «институты гражданского общества», а речь идет об аккредитации юридического лица, наряду с физическим.

Однако, полагаем, что для целей определения эксперта антикоррупционной экспертизы следует использовать узкий подход к определению институтов гражданского общества, а именно понимать под ними только организованных субъектов общественной деятельности - юридические лица, поскольку гражданское общество реализует свою деятельность в различных организационных формах, зарегистрированных в едином государственном реестре юридических лиц (ч.2 ст.48 ГК РФ) и иные общественные объединения^л. В этой связи требуется в положения ФЗ об АКЭ внести уточнение, определив, что в качестве экспертов независимой антикоррупционной экспертизы могут выступать помимо физических лиц, юридические лиц и общественные объединения, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации (ГК РФ и ФЗ об общественных объединениях).

^к 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 России от 29.03.2019 №57 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019.

^л Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст.1930.

Представляется возможным разделить экспертов, непосредственно осуществляющих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в России, на следующие группы:

1) должностные лица прокуратуры, Министерства юстиции, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, как правило, сотрудники различных правовых служб или департаментов в структуре указанных органов и организаций;

2) юридические лица, общественные объединения, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и граждане Российской Федерации - так называемые «независимые» эксперты.

Эксперт антикоррупционной экспертизы - это сведущее лицо, обладающее специальными знаниями, необходимыми для проведения антикоррупционной экспертизы (в области юриспруденции, юридической лингвистики, в соответствующей области регулируемых исследуемым актом правоотношений), отвечающее статусным требованиям, установленным законодательством.

Список литературы:

1. Россинская Е.Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе: монография. 3-е изд., доп. М.: 2014. 576 с.
2. Дьяконова, О.Г. Процессуально-правовой статус субъектов применения и использования специальных знаний. Сер. Уголовный процесс. Монография. М.: Юрлитинформ, 2019. 400 с.
3. Дьяконова, О.Г. Специальные знания в судебной и иной юрисдикционной деятельности государств-членов ЕАЭС: теория и практика: дис. ...д-ра юрид.наук. Москва, 2021. 498 с.
4. Словари. [Электронный ресурс] <https://www.booksite.ru> Дата обращения: 03.10.2023.
5. Толковый словарь С.И. Ожегова [Электронный ресурс] <https://slovarozhegova.ru> Дата обращения: 03.10.2023.
6. 17. Словари. [Электронный ресурс] <https://www.booksite.ru> Дата обращения: 03.10.2023
7. Николс Т. Смерть экспертизы. Как интернет убивает научные знания. Бомбора, 2019. 368 с.
8. Зайцева Е.А. Концепция развития института судебной экспертизы в условиях состязательного уголовного судопроизводства: дис. ...д-ра юрид. наук. Москва, 2008. 505 с.
9. Шапиро, Л.Г. Специальные знания в уголовном судопроизводстве и их использование при расследовании преступлений в сфере экономической деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2008. 497 с.
10. Парамонова Л.Ф. От «сведущих людей» к «судебному эксперту»: эволюция понятия (на примере Республики Казахстан) // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 11 (48). с.2551-2557.
11. Раимжанова Н.А. Совершенствование регламентации статуса судебного эксперта в уголовном процессе Киргизской Республики //Судебная экспертиза. 2014. № 4 (40). ц.37 - 41.

12. Лазарева Л.В. Концептуальные основы использования специальных знаний в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук Владимир, 2011. 470 с.
13. Исаева О.А. Процессуальный статус специалиста в условиях состязательности уголовного судопроизводства: автореф. дис. ...канд. юрид.наук. М., 2012. 24 с.
14. Моисеева Т.Ф. Вопросы процессуального статуса судебного эксперта // Матер.4-й Межд. НПК «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях». М.: Проспект, 2013. с.200-203.
15. Юрковский А. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов / А.В. Юрковский, О.В. Костюнина, В.П. Любушкина. Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2014. 91 с.
16. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найденко и др.; отв.ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил, 2012. 152 с.
17. Мокосеева М.А. Проблемы правового регулирования экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2017. Т.3. №2 (10). с.72-78. с.74.
18. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов /Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред.В.Н. Южакова. М.: Центр стратег.разраб.; Статут, 2007. 96 с.
19. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма. 2012. 368 с.
20. Россинская Е. Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: монография / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 160 с.
21. Голубовский В.Ю., Никодимов И.Ю., Синюкова Т.Н. Институты гражданского общества в современной России// Научные ведомости. Серия Философия. Социология. Право. 2015. № 20 (217). Выпуск 34. с.43-50.
22. Андрюхина О.В. Правовые аспекты законодательного регулирования независимой антикоррупционной экспертизы: проблемы, стратегия изменения // Юридическая техника. 2015. № 9. с.96-99.

**ՆՈՐՄԱՏԻՎ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԻ ԵՎ ՆՐԱՆՑ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ
ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՏԻՈՆ ՓՈՐՁԱՔՆՆՈՒԹՅԱՆ ՓՈՐՁԱԳԵՏՆԵՐԸ ՌՈՒՍԱՍՏԱՆԻ
ԴՇՆՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ. ՀԱՍԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՏԵՍԱԿՆԵՐԸ**

Դյակոնովա Օ.Գ.

ՌԴ-ում ավելի քան տասը տարի է արդեն, ինչ գործածվում է նորմատիվ իրավական ակտերի և դրանց նախագծերի հակակոռուպցիոն փորձաքննությունը: Չնայած առանձին դրական արդյունքների հակակոռուպցիոն փորձաքննության անցկացումը ոչ միշտ է հասնում իր նպատակին՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի և հակազդեցության տեսանկյունից: Դրա պատճառներից են հանդիսանում մի շարք խնդիրների առկայությունը՝ ինչպես նորմատիվ, կազմակերպչական, այնպես էլ տեսական մեթոդոլոգիական բնույթի, որոնց լուծումը հնարավոր չէ առանց գիտական հիմքերի: Նախնատաջ դա վերաբերում է այդպիսի փորձաքննություն իրականացնող սուբյեկտի որոշմանը, տեսակներին և դրանց բնորոշ հատկանիշներին: Հիմնվելով փորձագիտական մոտեցման վրա՝ հեղինակն իրականացնում է վերլուծություն և տալիս է հակակոռուպցիոն փորձաքննություն անցկացնող փորձագետի բնորոշումը, ինչպես նաև առանձնացնում է փորձագետների տեսակները՝ կախված հակակոռուպցիոն փորձաքննություններ անցկացնող սուբյեկտներից:

Բանալի բառեր. *հակակոռուպցիոն փորձաքննություն, փորձագետ, հատուկ գիտելիքներ, դատական փորձագիտություն:*

EXPERTS IN ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF REGULATORY LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS IN RUSSIA: CONCEPT AND TYPES

Dyakonova O.

Conducting anti-corruption examination of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts has been introduced in the practice of the Russian Federation for more than ten years. Despite some positive results, anti-corruption assessment activates do not always achieve its goal of combating and fighting corruption. The reasons for this are the presence of many problems, both normative, organizational and theoretical and methodological in nature, which cannot be solved without a scientific basis. First of all, it concerns the definition of the subject carrying out such expertise, types and inherent characteristics. Based on the expertology approach, the author analyzes and defines anti-corruption expert and identifies types of experts depending on the subjects of anti-corruption expertise.

Keywords: *anti-corruption expertise, expert, special knowledge, forensic expertology.*

Статья поступила: 20.07.2023
Принята к печати: 01.12.2023