

Проблемы развития независимой антикоррупционной экспертизы

С.В.Шаклеин

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, экспертное заключение, Министерство юстиции, нормативный правовой акт

Адрес для корреспонденции: sv51950@mail.ru

Судя по сообщениям прессы [1], не более 10% аккредитованных независимых экспертов в настоящее время реально участвуют в проведении антикоррупционной экспертизы (АКЭ). Думается, что это весьма печальное обстоятельство, ведь, подавая свои документы на аккредитацию, все без исключения заявители получения этого статуса, вероятно, руководствовались некой, очевидной для них мотивацией. Столь низкая активность может означать только одно — «надежды» основной части экспертов не оправдались. В чем состояли эти «надежды», можно только гадать. Исходя из имеющихся предложений о необходимости введения оплаты за проводимую экспертизу, часть этих «надежд» была связана с вероятной возможностью «подзаработать». Сразу хочется подчеркнуть, что автор относит себя к принципиальным противникам введения процедуры оплаты подобной экспертизы, ибо она заключает в себе потенциал коррупционного поведения уже самого эксперта. Известно также и предложение о том, что эксперт должен получить право на запрос у норморазработчика дополнительной информации, что по сути дела означает «мотивацию» получения статуса возможностью информационного обеспечения иных видов его деятельности. Эксперт на коррупционность — не «судья», а помощник, и норморазработчик не обязан

ему ничего доказывать и даже дискутировать с ним. Если эксперту не хватает какой-либо информации, это означает лишь то, что он недостаточно компетентен для рассмотрения проекта конкретного документа, а следовательно, и не должен его анализировать.

В качестве главного мотива деятельности независимого эксперта на коррупционность следует рассматривать исключительно его моральное удовлетворение от проделанной работы, самоутверждение его как личности, в какой-то степени влияющей на процессы государственного строительства. Вероятно, в значительной мере именно таким образом и обстоят дела. И такую гражданскую позицию государству необходимо поддерживать, но лишь определенными моральными стимулами (например, путем награждения различными дипломами, грамотами), но главное — реальной поддержкой деятельности экспертов, фактическим признанием его значимости.

Однако существует и еще один мотив, руководствуясь преимущественно которым автор и ходатайствовал в свое время о получении им статуса эксперта. По своему образованию и характеру деятельности автор далек от юридической практики и является техническим специалистом в области горного дела и недропользования, длительное время решая соответствующий круг вопросов в горных компаниях. В ходе своей, далеко не юридической профессиональной деятельности автор неоднократно сталкивался с попытками представителей органов государственного управления использовать

ШАКЛЕИН Сергей Васильевич

Доктор технических наук, ведущий научный сотрудник Института вычислительных технологий Сибирского отделения Российской академии наук. Независимый эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы на коррупционность.

те или иные не вполне определенные формулировки и положения нормативно-правовых документов для подталкивания заявителей к коррупционному поведению. Подобные недостатки документов негативно сказываются и на динамике развития экономики, создавая не предполагаемые норморазработчиками бюрократические барьеры. К сожалению, Минюст не публиковал статистику профессиональной принадлежности экспертов, но несомненно, что подавляющее большинство из них относятся к юристам, а не к специалистам предприятий и организаций всех видов деятельности. А ведь именно последние преимущественно и сталкиваются с коррупцией и кровно заинтересованы в снижении ее уровня, знают, как и на основе чего их можно принудить к коррупционному поведению. В силу своей профессиональной подготовки юристы во многих случаях не могут определить техническую неопределенность тех или иных правовых положений, тонкости их возможной интерпретации, их негативный для государства потенциал. Может быть, автор и заблуждается, но такого уровня заинтересованности в точности формулировок, как у «технарей», у юристов и быть не может. Ведь, в известной степени, чем больше противоречий и сложностей — тем более востребованными становятся юридические службы. Поэтому автор считает, что развитие корпуса независимых экспертов должно осуществляться на основе существенно более широкого вовлечения в экспертизу именно технических специалистов, на своей «шкуре» испытывающих последствия нечетких положений, определений, исключений и т.д. нормативных актов. Нужна совместная работа специалистов юридического и технических направлений.

Очевидно, что моральное удовлетворение эксперта от его работы может иметь место лишь в случае, если его предложения были учтены. Именно учтены, а не обязательно приняты.

Опыт работы автора, определенный направленностью его профессиональной деятельности, относится исключительно к работе с юридическими службами Министерства природных ресурсов и экологии. Это взаимодействие, а именно этот термин хочется употребить, исходя из понимания роли эксперта не как противника и контролера норморазработчика, а как его помощника и советчика, сопровождалось на первых этапах возникновением неприятных ситуаций.

Имело место игнорирование заключений (по 3 заключениям). Несомненно, что наи-

более просто можно игнорировать заключения, направляемые в электронном виде. Но иной формы их пересылки из регионов страны в ее центр просто не существует, учитывая реальное соотношение времени, выделяемого на экспертизу, и длительность перемещения почтовой корреспонденции. В связи с фактами игнорирования эксперт обращался в департамент конституционного законодательства Минюста России. Введение Минюстом системы отчетов о деятельности экспертов дало возможность указывать в ежеквартальных отчетах помимо прочего и фамилии контактных лиц, ответственных за рассмотрение результатов экспертизы. После доведения такого порядка отчетности до сведения этих лиц игнорирование заключений прекратилось.

Развитие корпуса независимых экспертов должно осуществляться на основе существенно более широкого вовлечения в экспертизу именно технических специалистов

Со стороны разработчиков имела место просьба о дублировании электронного заключения «бумажной версией». Эта просьба была, скорее всего, связана не с попыткой бюрократически «замотать» сделанные предложения (они были приняты по электронной версии), а с не вполне понятным правовым статусом электронной версии заключения. В связи с этим Минюсту следовало бы определить правомерность направления заключений в форме графических и текстовых файлов. При этом явно следует воздержаться от использования официальной «электронной подписи». Требование такой формы подписи, получение которой связано с определенными проблемами для экспертов, совершенно бессмысленно, поскольку в данном случае гарантированная идентификация личности эксперта совершенно не значима и вторична по отношению к содержанию и мотивации замечаний.

Имели место и несколько случаев несовпадения дат фактической и реальной публикации проектов документов на сайте Минприроды, что не позволило эксперту реализовать свои полномочия по их рассмотрению. После обращения к Министру природных ресурсов подобные явления более не повторялись, а эксперт получил разъяснение причин возникшего рассогласования указанных дат с указанием содержания принятых мер по их недопущению впредь.

Опишем один достаточно симптоматичный случай. На одно из заключений автора был получен ответ: «в настоящее время подготовлена новая редакция проекта постановления, в которой по возможности учтены замечания, представленные заинтересованными федеральными органами власти, а также замечания, высказанные независимыми экспертами, в том числе Вами». В действительности новая редакция проекта полностью игнорировала высказанные экспертом замечания, а ответ, таким образом, не мог рассматриваться как мотивированный, т. е. совершенно не отвечал требованиям действующего законодательства. При его подготовке было произведено замещение понятия «мотивированный ответ» на «учтено по возможности».

Автор не хотел бы, чтобы создалось впечатление о какой-то недобросовестности и злонамеренности Минприроды в отношении к АКЭ. Это была рутинная, но очень эффективная и взаимозаинтересованная работа по внедрению новых инструментов совершенствования процессов нормотворчества. Все взаимные непонимания в настоящее время осознаны и, надеюсь, окончательно устранены. Из 35 предложенных экспертом к началу этого года предложений 20 приняты. При рассмотрении некоторых замечаний имели место даже неформальные обсуждения, инициированные норморазработчиками. Они были направлены на уточнение мотивации эксперта, на более полное разъяснение неясных технических проблем — такое ответственное отношение юридической службы Минприроды к работе, безусловно, заслуживает поддержки и поощрения.

Вышеприведенное изложение имевших место негативных ситуаций является иллюстрацией целесообразности реализации ряда нижеследующих предложений, направленных на совершенствование процедуры экспертизы.

В утвержденную Минюстом форму экспертного заключения следовало бы добавить электронный адрес эксперта и телефон, по которым заинтересованный норморазработчик смог бы с ним связаться в случае необходимости получения разъяснений. Подобную обязанность можно было бы определить и в числе обязанностей эксперта. Кроме того, в заключении следовало бы указывать также фамилию контактного лица норморазработчика, дату публикации документа и установленные сроки экспертизы. Реакция норморазработчика на результаты

рассмотрения экспертизы не должна быть обезличена.

Для того чтобы исключить саму возможность игнорирования экспертизы, необходимо не только мониторинг деятельности экспертов, но и мониторинг самих экспертиз. Для этого целесообразно осуществлять направление экспертиз в электронном виде сразу в два адреса: норморазработчику и в Минюст. Если каждому публикуемому проекту придавать сквозной номер норморазработчика и определить стандартные имена файлов, содержащих текст заключения, то при поступлении документа в Минюст сразу можно было бы установить, имелись ли по нему антикоррупционные заключения или нет.

Сами тексты заключений и ответы на них (при наличии предложений по изменению содержания проекта документа) должны сопровождать передаваемый на регистрацию в Минюст документ (автору неизвестно, существует ли такой порядок). При таком подходе главным потребителем мотивированного ответа на замечания эксперта становится выносящий окончательный вердикт Минюст, а не эксперт. Полагаю, что это правильно. Логично предположить, что наличие утвержденной формы заключения должно поддерживаться и аналогично утвержденной формой ответа. Явно должна быть определена форма направления ответа эксперту и статус лица, его подписывающего. Автору приходилось получать ответы (как в письменном, так и в электронном виде), подписанные как руководителями подразделений, так и контактными лицами. С точки зрения практики для эксперта вполне достаточными представляются текстовые ответы в электронной форме, подготовленные ответственными лицами. Как и для заключения, главное значение в ответе имеет его содержание, а не статус и идентификация подписавшего его лица.

Необходимо также определить типовую форму отчета эксперта о своей деятельности. В качестве основы таковой автор предлагает форму, несколько лет используемую им при подготовке ежеквартальных отчетов.

Порядок аккредитации экспертов определен Минюстом и не требует совершенствования. Однако явно необходимо дополнить его процедурой пролонгации статуса эксперта. Представляется, что для этого достаточно простого заявления действующего эксперта с последующим решением вопроса на основании анализа подготовленных им отчетов о деятельности.

[должность]
Управления Министерства юстиции
Российской Федерации по [наименование] области
[инициалы, фамилия]

ОТЧЕТ

[инициалы, фамилия], независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность
об экспертизах проектов нормативных правовых актов и иных документов, проведенных
в период с [число, месяц, год] по [число, месяц, год]

Свидетельство об аккредитации физического лица на проведение экспертизы на коррупциогенность № ____ от ____.
Тел.: _____, e-mail: _____

1. Сведения об экспертизах, проведенных в период с ____ по _____

№	Дата подготовки заключения	Наименование проекта нормативного правового акта	Количество поправок	
			рекомендованных экспертом	принятых разработчиком
1	2	3	4	5

Примечание: [при необходимости]

2. Сведения об экспертизах, проведенных за весь период экспертной деятельности (с [число, месяц, год])

Общее количество рассмотренных экспертом проектов нормативных правовых актов — ____.

Общее количество поправок, рекомендованных к внесению экспертом, — ____;

Общее количество поправок, принятых разработчиками проектов, — ____.

3. Пояснительная записка

[Информация, которую эксперт желает довести до сведения Минюста, прежде всего в части изложения содержания возникших проблем и предложений по недопущению их повторного возникновения]

Эксперт [подпись]

В настоящее время много говорится о необходимости проведения для экспертов различных обучающих курсов. Подобная идея вызывает некоторое недоумение, во многом снимаемое пониманием того, что всякое обучение предполагает затраты обучающихся и получение материального вознаграждения обучающими. Эксперт — это прежде всего опыт, нравственность и этика. Можно ли научить этому за короткий срок? Сомнительно. Но вот система дистанционного обмена опытом должна существовать, в связи с чем Минюсту следовало бы поддержать инициативно созданный сайт lawexpertise.ru, интерес к которому со стороны экспертов пока низок.

Практика мировой независимой экспертной деятельности в различных областях позволяет выдвинуть предложение о необходимости разработки специального «Кодекса профессиональной этики эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность». Именно знакомство и согласие с его содержанием должно стать одним из условий аккредитации эксперта. При разработке такого кодекса в качестве аналога может быть использован «Кодекс

профессиональной этики эксперта Общества экспертов по недропользованию», опубликованный на сайте naen.ru/page_pid_344.aspx. Этот кодекс является удачной калькой с аналогичных международных кодексов.

В целом, опыт практической деятельности автора показывает, что экспертная деятельность в области АКЭ в России уже демонстрирует свою эффективность, которая может быть повышена в результате реализации хотя бы части из предложенных мероприятий.

1. Куликов В. Курсы честного чтения // Российская газета – Федеральный выпуск. 2011. 30 сент. № 5595 (219).

Problems of development of the independent anti-corruption expertise

S.V. Shaklein, Doctor of Technical Sciences

The author considers the principles and situation in the work of the independent expert (who estimates the normative legal acts from the point of view of the possibility of corruption in their application), and also makes a number of proposals on regulation of this sphere of activity.

Key Words: anti-corruption examination, expert opinion, the Ministry of justice, the normative legal act

Corresponding address: sv51950@mail.ru