

УДК 347.963

ББК 67.72

Правовые и организационные проблемы органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы

О.А. Бородина

Университет прокуратуры Российской Федерации (Москва, Россия)

Legal and Organizational Problems of the Prosecutor's Office for Anti-Corruption Examination

O.A. Borodina

University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Подводятся некоторые итоги работы органов прокуратуры по реализации нового направления деятельности — антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов таких актов. Проанализированы статистические сведения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, сделаны выводы о масштабности проведенной прокуратурой работы за последние 10 лет. Дан анализ действующего федерального законодательства, а также ведомственных правовых актов, в связи с этим выявлены проблемы правового и организационного характера в деятельности органов прокуратуры при взаимодействии с иными субъектами проведения антикоррупционной экспертизы. Внесены некоторые предложения по совершенствованию законодательства о прокуратуре, об антикоррупционной экспертизе, а также приказов Генерального прокурора РФ, регламентирующих порядок проведения экспертиз. Сделан вывод о возможности расширения полномочий прокуроров в части проведения данного рода экспертизы, необходимости устранения коллизий в законодательстве о прокуратуре и противодействии коррупции.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, нормативные правовые акты, антикоррупционная экспертиза, прокурорская деятельность, порядок оформления антикоррупционной экспертизы.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-40

Актуальность рассмотрения вопросов по профилактике коррупции в России очевидна и обозначена как основная мера, а антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов играет важнейшую роль по противодействию этому не-

The article summarizes some of the results of the work of the Prosecutor's bodies on the implementation of a new direction of activity — anti-corruption examination of normative legal acts and projects of such acts. The author analyzed the statistical data of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, made conclusions about the scale of the work carried out by the prosecutor's office for 10 years. The analysis of the current federal legislation and departmental legal acts, in this regard, identified the legal and organizational problems in the activities of prosecutors, in cooperation with other subjects of the anti-corruption expertise. As a result, proposals are made to improve the legislation on the prosecutor's office, on anti-corruption expertise, and on the orders of the Prosecutor General of the Russian Federation regulating the procedure for conducting expert examinations. The conclusion is made about the possibility to expand the powers of prosecutors in carrying out this type of examination and the need to eliminate conflicts in the legislation on prosecution and countering corruption.

Key words: corruption, anti-corruption, normative legal acts, anti-corruption expertise, prosecutorial activities, the procedure for issuing an anti-corruption examination.

гативному явлению. Этих вопросов касаются Конституция России [1] и федеральное законодательство [2], посвящено большое количество научных трудов (Хабриевой Т.Я. [3], Кудашкина А.В. [4], Козлова Т.Л. [5], Русецкого А.Е. [6] и др.).

Несовершенство законодательства — мощнейший фактор распространения коррупции, поскольку зачастую порождает коррупционное поведение и способствует должностным злоупотреблениям.

Органы прокуратуры являются основным государственно-правовым институтом, призванным осуществлять противодействие коррупции в целом и проведение антикоррупционной экспертизы в частности. Это ее новые полномочия.

В соответствии с федеральными законами [7; 8] их реализация происходит в установленном Генеральным прокурором РФ порядке (далее — «Порядок») [9] и согласно методике (далее — «Методика») [10].

Почти 10-летняя практика организации и проведения антикоррупционной экспертизы позволяет подвести некоторые итоги деятельности прокуратуры, выявив ряд организационно-правовых проблем.

Законодательно органы прокуратуры ограничены как перечнем органов, правовые акты которых подвергаются антикоррупционной экспертизе (федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, государственные органы и организации, органы мест-

ного самоуправления), так и кругом правовых актов. К ним закон [4, ст. 3] относит правовые акты по вопросам прав, свобод, обязанностей человека и гражданина; государственной/муниципальной собственности и службы, бюджетного, налогового, земельного, градостроительного и др., перечень которых является закрытым.

Генеральная прокуратура РФ сообщает о выявлении органами прокуратуры за 10 лет свыше 3 млн нарушений законодательства о противодействии коррупции [11, с. 7]. Положительная тенденция наблюдается в том числе в работе по выявлению коррупциогенных факторов.

Учитывая цели антикоррупционной экспертизы, прокурор содействует повышению эффективности правового регулирования общественных отношений, обеспечению законности и правопорядка.

Анализ статистических данных свидетельствует о наступательной работе прокуроров и эффективности принимаемых мер, например, за период 2009–2017 гг. выявлено более 528 тыс. нормативных правовых актов и проектов, содержащих коррупциогенные факторы, из более чем 477,4 тыс. которых они исключены.

Количество НПА и проектов, содержащих коррупциогенные факторы [12]

Период (год)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Выявлено НПА и проектов, содержащих кор. факторы/ НПА/проектов НПА (тыс.)	36,5	37,6	48,3/ 33/15,2	63,9/ 41,1/22,7	62,6/ 41,7/20,8	64,3/ 43/21,3	69,5/ 45,5/24	74,3/ 48,9/25,3	71,0/ 46,1/24,8
Количество НПА и проектов, из которых кор. факторы исключены (тыс.)	31,6	32,6	42,5	57,6	56,8	58,8	63,0	69,0	65,5

Приведенные сведения свидетельствуют о том, что количество дефектных проектов нормативных правовых актов увеличивается.

Для Генеральной прокуратуры РФ эти вопросы имеют приоритетное направление, но существуют организационные и правовые проблемы, с которыми сталкиваются прокуроры, что, несомненно, влияет на эффективность их работы.

Во-первых, «Порядок» предлагает процедуру информирования уполномоченных органов в случае выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (проектах), которые в закрытый перечень подлежащих антикоррупционной экспертизе актов не входят (п. 1.10 «Порядка»).

Указанное свидетельствует об ориентировании прокуроров на проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов, не входящих в обязательный перечень. В случае выявления дефектных норм необходимо реагировать, но не путем внесения требования, а направлением информации, которая по своей природе не является реализацией

властных полномочий и может быть проигнорирована уполномоченным органом без каких-либо правовых последствий.

На наш взгляд, нецелесообразно законодательное ограничение круга нормативных правовых актов (проектов), по которым проводится антикоррупционная экспертиза органами прокуратуры. Прокурор участвует в правотворческой деятельности, осуществляет надзор за законностью всех без исключения правовых актов поднадзорных органов и должностных лиц. В этой связи расширение указанного перечня путем внесения изменений в Закон об антикоррупционной экспертизе [4] видится вполне закономерным.

По тому же основанию нелогичным выглядит законодательное исключение правовых актов некоторых поднадзорных объектов — Следственного комитета РФ, негосударственных органов и организаций, а также других объектов, перечень которых указан в ст. 21 Закона о прокуратуре [3].

Во-вторых, нельзя не отметить несовершенство федеральных законов, порождающее правовую коллизию. Дело в том, что законы о противодействии коррупции и об антикоррупционной экспертизе регулируют проведение экспертизы разного рода актов: первый — правовых актов (проектов), второй — нормативных правовых актов (проектов).

Указанная коллизия позволяет ставить вопрос об: 1) изменении Закона о противодействии коррупции, унификации законодательных формулировок и проведении антикоррупционной экспертизы только нормативных правовых актов; 2) разработке правовых основ проведения экспертизы в отношении иных правовых актов, не относящихся к нормативным. Этот вопрос приобрел актуальное значение в свете принятого Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) [13], закрепившего ранее неведомую российской науке и законодательству категорию правовых актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Они занимают промежуточное место между нормативными и ненормативными актами и согласно действующему законодательству антикоррупционной экспертизе не подвергаются.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза на территории России проводится в отношении только нормативных правовых актов. Статистический учет, который ведется в органах прокуратуры в соответствии с ведомственными актами [14], свидетельствует об этом.

В-третьих, проблема законодательного закрепления определений понятий «правового акта», «нормативного правового акта», а ныне и «правовых актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», и т.д. обсуждается в научной литературе давно и порождает организационные проблемы при взаимодействии субъектов по оценке правовых актов на коррупциогенность.

Учитывая последние тенденции законодателя к активному использованию этих терминов в федеральном законодательстве, требуется их законодательное определение. Здесь можно обратиться к положительному опыту ближайших братьев России — стран СНГ, в которых уже действуют такие акты [15–18]. В них также проводится экспертиза правовых актов. Определение понятий и регулирование процедуры их принятия, несомненно, оказывают положительное значение в вопросах обеспечения единства правового пространства.

В-четвертых, обращает внимание несогласованность законов о проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Закон об экспертизе возлагает на органы прокуратуры такие полномочия, делегируя Генеральному прокурору РФ возможность определения порядка. Однако Закон о прокуратуре, «Порядок» не регулируют процедуру проведения экспертизы проектов.

Статьей 9 Закона о прокуратуре, Приказом Генерального прокурора РФ о правотворческой деятельности [19] закреплены полномочия по участию в правотворческой деятельности, совершенствовании действующих нормативных правовых актов. Однако указаний об его распространении на порядок проведения антикоррупционной экспертизы не содержится (исключение — пункты приказа по составлению заключения с отражением информации о коррупциогенных факторах).

Указанное позволяет сделать вывод о недостаточном правовом регулировании порядка и полномочий прокурора по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, необходимости внесения дополнений в Закон о прокуратуре и «Порядок».

В-пятых, ненадлежащим образом закреплен на законодательном уровне вопрос взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы при предоставлении в органы прокуратуры принятых актов и их проектов, что порождает немало организационных проблем. Ни Закон о прокуратуре, ни Закон об экспертизе не содержат правовых норм относительно указанной процедуры, что, на наш взгляд, является существенной недоработкой законодателя.

В-шестых, анализ законодательства свидетельствует о проблеме правового закрепления результатов антикоррупционной экспертизы. Дело в том, что иные субъекты обязаны составлять заключение по результатам ее проведения.

Данное требование в отношении органов прокуратуры не действует. Генеральный прокурор РФ лишь частично регламентирует порядок оформления антикоррупционной экспертизы. В случае с оценкой проектов правовых актов приказ о правотворчестве указывает, что коррупциогенные факторы отражаются в заключениях. Оценка действующего правового акта и выявленные коррупциогенные факторы отражаются в требовании. Однако результаты правового акта и проекта без выявления коррупциогенных факторов никак не оформляются.

На наш взгляд, такой подход не в полной мере согласуется с принципом организации антикоррупционной экспертизы об обоснованности, объективности и проверяемости ее результатов. Пункт 2 «Методики» в целях соблюдения этого принципа обязывает оценивать каждую норму нормативного правового акта или проекта. Соблюдение этого правила без оформленного заключения невозможно.

Видится закономерным обоснование экспертом отсутствия каждого коррупциогенного фактора в оцениваемом правовом акте или его проекте со ссылками на законодательство. Это позволит вышестоящему должностному лицу либо суду прове-

речь обоснованность выводов. Заключение эксперта-прокурора будет являться одним из письменных доказательств по делу.

В-седьмых, Генеральным прокурором РФ внесены изменения в действующий «Порядок» (приказ от 13.03.2018 № 133), увеличены сроки проведения антикоррупционной экспертизы (изучения актов) до одного года со дня принятия. Ранее такой срок составлял один месяц и в полной мере согласовывался со сроками проведения правовой экспертизы [20].

В настоящее время сроки проведения экспертиз не совпадают. Однако, увеличивая сроки проведения антикоррупционной экспертизы, Генеральный прокурор РФ не регламентировал методику действий прокурора, оставляя на усмотрение надзирающих прокуроров порядок действий в течение года.

Увеличение сроков видится вполне оправданным, позволит изучить вновь принятый акт и практику его применения. Однако в целях унификации действий прокуроров Генеральному прокурору РФ необходимо ориентировать их на проведение тех или иных мероприятий, что будет способствовать эффективности проведения и активизации взаимодействия прокурора с иными субъектами антикоррупционной экспертизы, в том числе с независимыми экспертами.

В-восьмых, самой проблемной ситуацией остается вопрос о судебном оспаривании нормативного правового акта, содержащего коррупционные факторы.

Ст. 9.1 Закона о прокуратуре требует при выявлении в нормативном правовом акте коррупционных факторов принимать меры к внесению требования об его изменении либо обращаться в суд.

Порядок оспаривания предусмотрен главой 21 КАС РФ и применяется в случае противоречия нормативного правового акта закону, обладающему более высокой юридической силой. Генеральный прокурор РФ также ориентирует прокуроров на внесение требований или направление заявлений в суд о признании нормативных правовых актов недействующими в случае их противоречия федеральному законодательству и наличия в них коррупционных факторов (п. 1.1 «Порядка»).

Однако процессуальное законодательство не содержит положений об оспаривании содержащего коррупционные факторы нормативного правового акта, если он не противоречит закону. Порядок действий прокурора в таком случае не регламентирован и ведомственными актами. Отклоненные уполномоченными органами требования об исключении коррупционных факторов фактически остаются без правовой реакции прокуроров. О существовании такой проблемы сообщают столкнувшиеся с ней прокуроры Республики Дагестан, Владимирской, Тульской областей и др.

Подводя итоги, нельзя не оценить положительно результаты деятельности органов прокуратуры за почти 10-летнее существование Закона об экспертизе. Однако не все вопросы правового и организационного характера в настоящее время решены. Для более эффективной работы органов прокуратуры необходимы вышеозначенные изменения и дополнения действующего федерального законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, что благоприятным образом скажется на результатах проводимой органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) [Электронный ресурс]. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения 02.06.2018).
2. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228.
3. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. — М., 2014.
4. Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции : монография / под общ. ред. А.В. Кудашкина. — М., 2011.
5. Коррупция в современной России: проблемы теории и практики : монография / под. общ. ред. Т.Л. Козлова. — М., 2014.
6. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сборник метод. рекомендаций / под общ. ред. А.Е. Русецкого. — М., 2017.
7. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.
8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 29. — Ст. 3609.7.
9. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов : Приказ Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 // Законность. — 2010 — № 4.
10. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых ак-

тов : Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96// СЗ РФ. —2010. — № 10. — Ст. 1084.

11. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сборник метод. рекомендаций / под общ. ред. А.Е. Русецкого. — М., 2017 [Электронный ресурс]. — URL : <https://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/aa0/sbornik.pdf> (дата обращения 02.06.2018).

12. Ведомственные отчеты о работе органов прокуратуры Российской Федерации за 2009–2017 гг. [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=669103#06539582770505408>.

13. Кодекс административного судопроизводства РФ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

14. Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению : Приказ Генерального прокурора РФ от 29 августа 2016 г. № 528 [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=669103#06539582770505408> (дата обращения 06.06.2018).

15. О правовых актах : Закон Республики Казахстан от 06 апреля 2016 г. № 480-V [Электронный ресурс]. — URL : https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37312788.

16. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З. Национальный правовой Интернет-портал Рес-

публики Беларусь [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10000361> (дата обращения 02.06.2018).

17. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 [Электронный ресурс]. — URL : <http://minjust.gov.kg/ru/content/629> (дата обращения 02.06.2018).

18. О правовых актах : Закон Республики Армения от 03 апреля 2002 г. [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus#1> (дата обращения 02.06.2018).

19. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 [Электронный ресурс]. — URL : <https://www.genproc.gov.ru/documents/orders/document-14300/>; СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.06.2018).

20. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора РФ от 02 октября 2007 г. № 155 [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=669103#06539582770505408> (дата обращения 05.06.2018).