

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Кравченко А.В.

Студент 3 курса заочной формы обучения,  
Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)

Научный руководитель: Махотенко М.А.

к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)

**Аннотация:** Данная статья посвящена анализу правовых проблем, возникающих при проведении антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры. Автор утверждает, что для более эффективной работы органов прокуратуры необходимы изменения и дополнения действующего федерального законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, что благоприятным образом скажется на результатах проводимой органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы.

**Ключевые слова:** антикоррупционная экспертиза, методика проведения, коррупциогенные факторы, органы прокуратуры.

## LEGAL PROBLEMS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN CONDUCTING ANTI-CORRUPTION EXPERTISE

**Kravchenko A.V.**

**Mahotenko M.A.**

**Abstract:** This article is devoted to the analysis of legal problems that arise during the anti-corruption examination by the prosecutor's office. The author argues that for the prosecutor's office to work more effectively, changes and additions to the current federal legislation and departmental regulatory legal acts are necessary, which will have a favourable effect on the results of the anti-corruption examination carried out by the prosecutor's office.

**Keywords:** anti-corruption expertise, methods of conducting, corruption factors, prosecutors.

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 их реализация происходит в установленном Генеральным прокурором РФ порядке (далее — «Порядок») и согласно методике (далее — «Методика»).

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 местного самоуправления), так и кругом правовых актов. К ним закон относит правовые акты по вопросам прав, свобод, обязанностей человека и гражданина; государственной и 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 [5]. 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 2009–2019 гг. выявлено более 528 тыс. нормативных правовых актов и проектов, содержащих коррупциогенные факторы, из более чем 477,4 тыс. которых они исключены.

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 [3].

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 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.

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) [5].

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), 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, 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 [4].

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. 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 [1], Приказом Генерального прокурора РФ о правотворческой деятельности [2] 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 никаким образом 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.

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 [1].

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 коррупциогенные факторы.

Ст. 9.1 Закона о прокуратуре требует при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных 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 коррупциогенных факторов (п. 1.1 «Порядка»).

Однако процессуальное законодательство не содержит положений об оспаривании содержащего коррупциогенные 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 коррупциогенных 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. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Российская газета. – 1992. – № 39; Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
2. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 11.08.2020) "О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления" (вместе с "Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации") // В данном виде документ опубликован не был.
3. Кадукова, Я.В. Проблемы применения органами государственной власти антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов / Я.В. Кадукова, М.А. Махотенко // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2019. – Т. 5, № 3. – С. 48-53. – EDN JSOFUT. (дата обращения 01.09.2021).
4. Малько А.В., Мамитова Н.В. Антикоррупционная экспертиза в современной России: пути оптимизации // Право и государство: теория и практика. 2017. – №7 (151). – С. 30-31. – URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_32303604\\_63281991.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_32303604_63281991.pdf) (дата обращения 01.09.2021).
5. Орлова, И.Н. Применение цифровых сервисов при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы / И.Н. Орлова, М.А. Семерентьева // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2021. – № 3. – С. 67-70. – EDN RKCHLA. (дата обращения 01.09.2021).