
ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 342.537.38+343.148

С. 93—96

ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Хохрякова Э. А.

Челябинский государственный университет

E-mail: ea_hohryakova@bk.ru

В статье рассматривается вопрос проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, обозначаются вопросы, касающиеся проблемности отнесения требования прокурора об изменении нормативно-правового акта к иным актам прокурорского реагирования, рассматривается правовая природа такого требования прокурора, а также ставится вопрос об обязательности исполнения требования прокурора об изменении нормативно-правового акта, в случае, когда прокурором выявлены коррупциогенные факторы органами и должностными лицами.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, антикоррупционная экспертиза, требование прокурора, акт прокурорского реагирования, коррупциогенный фактор.

CONDUCTING ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF NORMATIVE-LEGAL ACTS BY THE BODIES OF THE PROSECUTION: STATEMENT OF THE PROBLEM

Khokhryakova E. A.

Chelyabinsk State University

E-mail: ea_hohryakova@bk.ru

The article discusses the issue of the anticorruption examination by the prosecution authorities of normative legal acts, identifies issues related to the problem of attributing the requirement of the prosecutor to change the normative legal act to other acts of the prosecutor's response, considers the legal nature of such a requirement of the prosecutor, and also raises the question of the obligation to enforce the requirements of the prosecutor to change the regulatory legal act, in the case where the prosecutor has identified co-factors and officials.

Keywords: regulatory legal act, anti-corruption expertise, the requirement of the prosecutor, the act of prosecutor's response, corruption factor.

Значительные усилия всех правоохранительных органов, как и прежде, направлены на борьбу с коррупцией. Одно из ключевых мест в этой борьбе занимают органы прокуратуры. Так, в 2017 году прокурорами нарушений установлено свыше 245 тыс.,

в связи с чем внесено более 58 тыс. представлений, принесено почти 34 тыс. протестов, в суды направлено 6 тыс. исковых заявлений. Факты несоблюдения чиновниками запретов и ограничений устанавливались и другими правоохранительными ведомствами.

Ими их выявлено почти на треть больше, чем в 2016 г. [1]

Нужно сказать, что в связи с небывалыми масштабами роста коррупции в последнее время особую актуальность приобрела антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, как одна из наиболее удачных мер по профилактике коррупционных правонарушений. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» выделяет несколько субъектов, проводящих такую экспертизу. Среди них нельзя не отметить особой роли органов прокуратуры в проведении антикоррупционной экспертизы.

На сегодняшний день в действующем законодательстве содержится значительное количество норм, которые способствуют появлению коррупционных правонарушений. В связи с этим, основной и важнейшей задачей органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции является устранение таких норм, которая реализуется посредством проведения антикоррупционной экспертизы.

За 2017 год прокуроры, реализуя полномочия, предоставленные статьей 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», изучили более 970 тыс. нормативных правовых актов (в 2016 году — 989 тыс.), ими выявлено 46 тыс. (49 тыс.) нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы.

В указанных нормативных правовых актах содержалось 56 тыс. коррупциогенных факторов (в 2016 году — 61 тыс.), с целью их исключения прокурорами внесено 3,8 тыс. требований (3,6 тыс.), принесено почти 41 тыс. протестов (43 тыс.), направлено 150 исков (заявлений) в суды (200), внесена 1 тыс. представлений (1,4 тыс.) и направлено почти 200 информации (400).

В результате проделанной работы из 42,7 тыс. нормативных правовых актов (в 2016 году — 46 тыс.) исключены почти 52 тыс. коррупциогенных факторов (57 тыс.). Приведенные данные свидетельствуют о высокой эффективности принимаемых прокурорами мер по проведению антикоррупционной экспертизы [2].

Однако, наряду с позитивной динамикой существует и ряд проблемных вопросов. Первой проблемой, с которой сталкиваются

органы прокуратуры перед началом проведения антикоррупционной экспертизы, является отсутствие законодательного определения нормативного правового акта. Представляется, что от решения данной проблемы зависит, являются ли те или иные акты, поступающие на экспертизу в органы прокуратуры предметом антикоррупционной экспертизы.

В соответствии с законодательством РФ органы прокуратуры проверяют только нормативные правовые акты и их проекты, затрагивающие права и свободы неопределенного круга лиц и рассчитанные на неопределенный или длительный период применения. Акты однократного применения и индивидуального характера к таковым не относятся.

Вторая проблема возникает в связи с тем, что законодатель в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» проведение прокурором антикоррупционной экспертизы НПА, и положение о требовании, выносимом прокурором по окончании такой экспертизы, закрепил в ст. 9.1, тем самым вынес и такое направление деятельности органов прокуратуры и акт прокурорского реагирования за границу главы, посвященной надзорной деятельности. Возникает вопрос, является ли проведение антикоррупционной экспертизы надзорной функцией или это отдельное направление деятельности органов прокуратуры.

Также актуальным остается вопрос, касающийся требования прокурора об изменении нормативного правового акта, которое выносится прокурором или его заместителем по результатам проведенной экспертизы при выявлении коррупциогенных факторов. Является ли данное требование средством прокурорского реагирования и, что не мало важно, как оно соотносится с «традиционными» актами прокурорского реагирования?

А. Ю. Винокуров отмечает, что требование является специализированным средством (актом) прокурорского реагирования, в отличие от иных, имеющих универсальный характер. Также он отмечает, что проведение антикоррупционной экспертизы является составной частью надзорного процесса, осуществляемой в рамках такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции [3]. С мнением профессора Винокурова нельзя не согласиться и в подтверждение высказанного утверждения, можно обозначить признаки, которые отличают требование от иных средств прокурорского реагирования:

1. Требование выносится только в отношении нормативного правового акта в отличие от протеста, который приносится также на акты индивидуального характера.

Также прокуроры могут направлять в адрес соответствующих правотворческих органов информацию о коррупциогенности норм, содержащихся в проектах их нормативных правовых актов. При этом прокуроры должны контролировать процесс корректировки проекта, на дефекты которого было обращено внимание в информации, и в случае неустранения коррупциогенных факторов на стадии рассмотрения проекта незамедлительно вносить требования после вступления соответствующего нормативного правового акта в силу.

2. При рассмотрении требования руководители органов прокуратуры обязаны лично участвовать в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации или представительных органов местного самоуправления при рассмотрении требований. В других случаях руководители органов прокуратуры обязаны обеспечить рассмотрение внесенных требований с участием представителей прокуратур.

Как проблему в осуществлении антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры, можно выделить также обязательность исполнения требования прокурора о внесении изменения в нормативный правовой

акт в связи с выявленным в нем коррупциогенным фактором. Как считает Е. Р. Ергашев, требование прокурора обязательно только к рассмотрению, но не к исполнению. Обязанностью является также направление прокурору в установленный срок ответа о результатах рассмотрения акта реагирования [4].

Указанный законодательный пробел является составляющей общей проблемы законодательства, регулирующего проведение антикоррупционной экспертизы. Речь идет о том, что заключения экспертов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов не обязательны к исполнению.

Отметим, что у прокурора ввиду отсутствия соответствующих законодательных норм в этой правовой сфере нет возможности реализовать право на обращение в суд для исключения коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов, либо из проектов нормативных правовых актов.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что основная нагрузка по проведению антикоррупционной экспертизы лежит на органах прокуратуры. В связи с этим, необходимо совершенствовать законодательство, регламентирующее проведение антикоррупционной экспертизы, так как от этого зависит эффективность борьбы с коррупцией и реализации ключевых положений Национального плана противодействия коррупции.

Список литературы

1. Доклад Генерального прокурора РФ Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ //Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации — URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1366820/> (дата обращения: 04.05.2018).
2. О результатах работы органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов за 2017 год // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1336190/> (Дата обращения: 20.03.2017).
3. Винокуров, А. Ю. Требование в системе правовых средств прокурорского надзора / А. Ю. Винокуров // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения : сборник статей / под общ. ред. О. С. Капинус, А. В. Кудашкина. — М. : Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010.
4. Ергашев, Е. Р. Принципы института надзора за исполнением законов / Е. Р. Ергашев // Исполнительное право. — 2006. — № 3.

References

1. Doklad Generalnogo prokurora RF Yu. Ya. Chayki na zasedanii Soveta Federatsii Federalnogo Sobraniya RF //Ofitsialnyy sayt Generalnoy prokuratury Rossiyskoy Federatsii — URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1366820/> (data obrashcheniya: 04.05.2018).
2. O rezultatakh raboty organov prokuratury Rossiyskoy Federatsii po provedeniyu antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh projektov za 2017 god // Ofitsialnyy sayt Generalnoy prokuratury Rossiyskoy Federatsii. — URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1336190/> (Data obrashcheniya: 20.03.2017).

3. Vinokurov, A. Yu. Trebovanie v sisteme pravovykh sredstv prokurorskogo nadzora / A. Yu. Vinokurov // Ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov na predmet korruptsiogenosti: sodержanie, znachenie, metodika provedeniya : sbornik statey / pod obshch. red. O. S. Kapinus, A. V. Kudashkina. — M. : Akad. Gen. prokuratury RF, 2010.

4. Yergashev, Ye. R. Printsipy instituta nadzora za ispolneniem zakonov / Ye. R. Yergashev // Iсполnitelnoe pravo. — 2006. — № 3.

Дата поступления статьи: 14.05.18