



**Елена Геннадьевна
МИХИНА,**

доцент кафедры
организации судебной и
прокурорско-следственной
деятельности
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
egmihina@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Антикоррупционная экспертиза региональных и муниципальных нормативных актов в системе мер предупреждения коррупции органами прокуратуры

Аннотация. В статье анализируется проблема проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы правовых актов в Российской Федерации. В работе представлена авторская оценка действующих на современном этапе методических подходов к выявлению и устранению коррупциогенных факторов в нормативных документах и их проектах, характеризующаяся осмыслением теоретических основ антикоррупционной экспертизы, потенциальных и реальных рисков коррупционных действий. Анализ теоретических аспектов сопряжен с глубоким изучением практики прокурорской деятельности на данном направлении, что позволило сформировать представление о коррупциогенных факторах, имеющих наибольшую распространенность.

На основе проведенного сравнительно-правового исследования законодательства стран — участников СНГ автором делается вывод о возможности заимствования ряда практик, показавших при их внедрении положительный результат: активного вовлечения научного сообщества в проведение антикоррупционной экспертизы, закрепления в национальном законодательстве страны единообразных требований к порядку направления проекта нормативного акта субъектам экспертной деятельности, законодательного закрепления права и обязанности органов прокуратуры выполнять экспертизу проектов нормативных актов.

Автор показывает, что в современных условиях особое внимание должно быть обращено на проблему реализации результатов проведенной антикоррупционной экспертизы, отмечает необходимость подробной законодательной регламентации порядка рассмотрения требований прокурора об устранении коррупциогенных факторов и установления перечня оснований для отказа в удовлетворении требований прокуроров, конкретизации отдельных вопросов судебного обжалования.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы, органы прокуратуры, меры по предупреждению коррупции, криминологическая экспертиза, практика прокурорской деятельности, требование об устранении коррупциогенных факторов

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.092-100

Elena G. MIKHINA,

*Associate Professor of the Department of organization of judicial and prosecutorial
working of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

egmihina@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Anti-corruption Expertise of Regional and Municipal Regulations in the System of Corruption Prevention Measures by the Prosecutor's Office

Abstract. *The article analyzes the problem of the prosecutor's office conducting an anti-corruption examination of legal acts in the Russian Federation. The paper presents the author's assessment of the methodological approaches currently in force to identify and eliminate corruption-causing factors in regulatory documents and their projects, characterized by an understanding of the theoretical foundations of anti-corruption expertise, potential and real risks of corruption actions. The analysis of theoretical aspects is associated with an in-depth study of the practice of prosecutorial activity in this area, which allowed us to form an idea of the corruption-causing factors that have the greatest prevalence*

Based on the conducted comparative legal study of the legislation of the CIS member states, the author concludes that it is possible to borrow a number of practices that have shown a positive result during their implementation: active involvement of the scientific community in conducting anti-corruption expertise, consolidation in the national legislation of the country of uniform requirements for the procedure for sending a draft normative act to subjects of expert activity and the composition of the attached package of documents, legislative consolidation of the right and obligations of the prosecutor's office to carry out the examination of draft normative acts

The author shows that in modern conditions, special attention should be paid to the problem of implementing the results of the anti-corruption expertise, notes the need for detailed legislative regulation of the procedure for considering the prosecutor's claims to eliminate corruption-causing factors and establishing a list of grounds for refusing to satisfy the demands of prosecutors, specifying individual issues of judicial appeal.

Keywords: *anti-corruption expertise, corruption-related factors, prosecutor's offices, measures to prevent corruption, criminological expertise, practice of prosecutorial activity, the requirement to eliminate corruption-related factors*

Концепция проведения анализа нормативных правовых документов с позиции оценки эффективности их воздействия на предупреждение коррупционных проявлений первоначально была реализована в международных правовых актах. В частности, в ст. 5 Конвенции ООН против коррупции отмечается стремление государств-участников регулярно оценивать адекватность правовых



и административных мер в контексте противодействия коррупции¹. Европейские страны предусмотрели проведение оценки антикоррупционного воздействия в рамках расширенной правовой экспертизы.

Страны — участники Содружества Независимых Государств разработали модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»².

Действующий в России Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³ (далее — Закон № 172-ФЗ) не дает четкого определения самой антикоррупционной экспертизы, акцентируя внимание на ее основной цели — выявлении коррупциогенных факторов в законодательных актах и их проектах.

По мнению М. Ю. Тихомирова, под экспертизой следует понимать «изучение специалистом (экспертом) или группой специалистов вопросов, правильное решение которых требует профессиональных исследований и специальных знаний в той или иной сфере... практически и документальным результатом которого является заключение эксперта»⁴.

С учетом изложенного, можно выделить признаки, характерные для экспертизы:

- исследование определенной сферы правоотношений;
- выполнение оценки субъектом, обладающим специальными познаниями в исследуемой сфере;
- получение новой информации;
- оформление особого документа — заключения экспертизы.

Проведенное сравнительно-правовое исследование законодательства стран — участников СНГ показывает: несмотря на то, что в основу деятельности по выявлению коррупциогенных факторов в правовых актах и их проектах положен единый Модельный закон 2003 г., законодательное регулирование трансформировалось и совершенствовалось в каждом государстве по-своему, что привело к появлению подходов, которые вполне могут быть интересны в плане их дальнейшего внедрения в Российской Федерации.

К примеру, в Киргизской Республике⁵ в процессе экспертизы не только выявляется коррупциогенный фактор, но и выполняется оценка степени его коррупциогенности. В Республике Молдова⁶ сделан акцент на выработке конкретных рекомендаций по устранению факторов, генерирующих риски коррупции.

¹ Конвенция ООН против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31.10.2003 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml. (дата обращения: 03.02.2024).

² Модельный закон Содружества Независимых Государств от 15.11.2003 № 22-15 «Основы законодательства об антикоррупционной политике» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225—260.

³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М. : Юринформцентр, 1995. С. 330.

⁵ Постановление Правительства Киргизской Республики от 08.12.2010 № 319 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Киргизской Республики» // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92342>. (дата обращения: 03.03.2024).

⁶ Закон Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 «О неподкупности» // URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ru (дата обращения: 07.02.2024).

Казахстан обеспечил активное привлечение научного сообщества к деятельности по выполнению антикоррупционной оценки правовых актов, предоставив высшим учебным заведениям страны право координировать и осуществлять научную антикоррупционную экспертизу, в том числе привлекать экспертов на конкурсной основе.

В Республике Беларусь экспертиза правовых актов получила наименование «криминалистическая», при этом законодателем применено более широкое, чем в России, определение предмета экспертизы, к которому отнесено выявление положений, способных привести к негативным последствиям в общественных отношениях из-за рисков криминогенного характера.

Опыт Республики Беларусь⁷ заслуживает отдельного, более пристального внимания, поскольку в данном государстве порядок, основания и условия проведения экспертизы подробно прописаны и детализированы, а при Генеральной прокуратуре создано государственное учреждение «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь», наделенное компетенцией по выполнению криминалистической экспертизы. Криминалистической экспертизе в Научном центре подлежат проекты законов, правовых актов Президента, Совета министров и других ведомств.

В России надзор за законностью правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и Государственной Думы РФ находится за пределами прокурорских полномочий, равно как и правовая и антикоррупционная экспертизы таких документов.

Важным положительным моментом в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений в Республике Беларусь можно считать установление сокращенного срока экспертизы (7 дней) и наличие единого перечня документов, подлежащих направлению субъектам проведения экспертизы. Законодательство РФ подобной конкретизации не содержит. В частности, согласно ч. 1 ст. 3 Закона № 172-ФЗ такая экспертиза проводится прокуратурой РФ в соответствии с указанным Федеральным законом, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», в установленном Генеральной прокуратурой РФ порядке и согласно методике, определенной Правительством РФ. При этом в анализируемом Законе и принятых в соответствии с ним федеральных подзаконных актах нет норм, устанавливающих порядок направления и состав пакета документов. Генеральная прокуратура РФ также не правомочна унифицировано урегулировать этот вопрос на уровне ведомственных приказов.

Более того, источник данной проблемы — неточность формулировок Закона № 172-ФЗ — обязанность прокуроров работать с проектами нормативных актов фактически в Законе не прописана. Именно к такому выводу позволяет прийти взаимосвязанное толкование частей 1—3 ст. 3 Закона № 172-ФЗ. Так, часть 1 данной статьи включает прокуроров в число субъектов антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов; ч. 2 содержит формулировку: «прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу

⁷ Указ Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 № 244 «О криминалистической экспертизе» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30700244> (дата обращения: 20.04.2024).



нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам» (слова «их проектов» в данной норме отсутствуют); ч. 3, устанавливая полномочия федерального органа исполнительной власти в области юстиции, подробно обозначает его компетенцию по работе с проектами и вступившими в силу правовыми актами.

Таким образом, предложенная конструкция правового регулирования не позволяет сделать однозначный вывод о наличии у прокуроров правовой обязанности выполнять антикоррупционную экспертизу проектов, что порождает дальнейшее игнорирование на федеральном уровне сопутствующих реализации данной функции вопросов: отсутствует четкость относительно стадий и сроков направления проекта нормативного акта в прокуратуру, комплектности материалов к нему, порядка и сроков его оценки прокурором.

В то же время факт проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы не только нормативных актов, но и их проектов в Российской Федерации на протяжении нескольких десятилетий является частью сложившейся правоприменительной практики.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2022 г. органами прокуратуры выявлено 51 442 нормативного акта (проекта), противоречащих законодательству (содержащих коррупциогенные факторы), количество установленных коррупциогенных факторов — 61 242, принесено 51 007 актов прокурорского реагирования, по результатам рассмотрения которых внесены изменения в 48 714 правовых актов, из них исключено 57 876 нарушений.

В 2023 г. работа на данном направлении была продолжена столь же эффективно: нарушения выявлены в 53 603 проектах и нормативных актах, установлено 62 197 коррупциогенных факторов, внесено 53 285 актов реагирования, по требованию прокуроров исключено 57 686 нарушений. Анализируя статистические данные отдельно по проектам, можно отметить, что около половины всех коррупциогенных факторов были выявлены прокурорами в проектах нормативных актов. Так, в 2023 г. органы прокуратуры в проектах НПА усмотрели наличие 30 377 коррупциогенных факторов, внесено 23 549 актов прокурорского реагирования, из них по результатам рассмотрения 96 % замечаний учтены и в проекты внесены необходимые изменения⁸.

На фоне других субъектов, наделенных правом выполнения антикоррупционной экспертизы, органы прокуратуры показывают стабильно высокие показатели своей деятельности, ежегодно очищая правовое пространство в России от нескольких десятков тысяч коррупциогенных факторов в проектах региональных и муниципальных нормативных актов. Однако проблема внесения необходимых уточнений в Закон № 172-ФЗ до настоящего времени не получила разрешения.

Проведенный автором анализ регионального и муниципального нормативно-правового регулирования свидетельствует о том, что при отсутствии на федеральном уровне порядка передачи проектов правовых актов в прокуратуру для

⁸ Статистический отчет «О реализации органами прокуратуры Российской Федерации отдельных полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» по форме К за январь — декабрь 2023 года // URL: <http://epp.genproc.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2024).

антикоррупционной экспертизы в регионах и муниципальных образованиях приняты документы, которыми данный порядок фактически урегулирован. При этом каждый нормотворческий орган установил сроки предоставления документов в прокуратуру с учетом собственных приоритетов, ставя прокуроров как субъектов экспертизы в дискриминационно неравные условия по сравнению с подразделениями, осуществляющими внутриведомственную антикоррупционную экспертизу, которым на выполнение такой оценки в среднем предоставляется срок 14—15 дней.

К примеру, согласно п. 5 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Законодательным собранием Краснодарского края, утвержденного постановлением Законодательного собрания Краснодарского края от 23.06.2010 № 2034-П, установлен 14-дневный срок на выполнение правовым управлением экспертизы проекта. Похожие нормы имеют место во многих регионах и муниципальных образованиях.

Так как регулирование деятельности органов прокуратуры находится вне пределов компетенции региональных и муниципальных властей, срок проведения антикоррупционной экспертизы прокурором устанавливается ими косвенным образом, посредством определения порядка и сроков направления прокурору проектов документов, подлежащих антикоррупционной экспертизе. Например, Совет депутатов городского округа Пушкинский Московской области проекты нормативных актов передает в прокуратуру не менее чем за 3 рабочих дня до планируемой даты их рассмотрения и принятия⁹. Аналогичные сроки установили представительные органы городов Красногорск и Истра Московской области.

В Сергиево-Посадском городском округе Московской области для проектов актов, подготовленных администрацией, такой срок составляет 7 календарных дней до даты внесения проекта на рассмотрение в Совет депутатов или принятия главой городского округа¹⁰. В городском округе Тольятти Самарской области Дума не позднее 2 рабочих дней со дня поступления соответствующих документов направляет их прокурору¹¹.

Изученные правовые акты показывают, что единого подхода к вопросу об определении срока, в течение которого прокурор должен выполнить

⁹ Решение Совета депутатов городского округа Пушкинский Московской области от 29.12.2021 № 186/12 «Об утверждении Порядка предоставления Советом депутатов городского округа Пушкинский Московской области нормативных правовых актов и их проектов в Пушкинскую городскую прокуратуру в целях проведения антикоррупционной экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление главы Сергиево-Посадского городского округа Московской области от 02.03.2021 № 305-пг «Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, носящих нормативный характер, и их проектов, принимаемых органами местного самоуправления муниципального образования «Сергиево-Посадский городской округ Московской области»» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 18.10.2018 № 3 (ред. от 27.09.2023) «О регламенте Думы городского округа Тольятти» // СПС «КонсультантПлюс».



антикоррупционную экспертизу проекта нормативного акта, на территории Российской Федерации в настоящий момент нет. При этом многие представительные органы муниципальных образований фактически определили прокурорам немотивированно короткие сроки (3–5 дней) для выполнения антикоррупционной экспертизы проектов документов, что вынуждает сотрудников прокуратуры работать в условиях повышенной нагрузки и может стать причиной снижения качества экспертной оценки.

Исходя из изложенного, очевидна необходимость обеспечения единообразного подхода в данном вопросе путем установления сроков выполнения антикоррупционной экспертизы проектов прокурором (не менее 7 рабочих дней) и внесения соответствующей нормы в федеральный закон.

Выполненный автором анализ статистической отчетности и правоприменительной практики позволил выявить коррупциогенные факторы, получившие наибольшее распространение в современных условиях. В частности, по итогам антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов в 2023 г. органами прокуратуры были приняты меры по устранению следующих факторов: — отсутствие и неполнота административных процедур — 13 986; — широта дискреционных полномочий — 13 288; — наличие завышенных требований к лицу — 3 353.

Наибольшее число коррупциогенных факторов в 2023 г. выявлено в сферах регулирования прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, оказания государственных и муниципальных услуг, распоряжения муниципальной собственностью, осуществления муниципального контроля, бюджетных правоотношений.

Статья 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ориентирует прокуроров на внесение требования об изменении нормативного правового акта при выявлении в нем коррупциогенных факторов.

В отдельных регионах подавляющим большинством прокуроров в целях исключения коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов приносятся протесты. К примеру, в 2021 г. в Республике Мордовия прокурорами проведена антикоррупционная экспертиза, выявлено 205 коррупциогенных факторов, с целью исключения которых принесено 167 протестов и внесено 16 представлений¹². В 2022—2023 гг. тенденция приоритетного использования протестов сохранилась.

В Красноярском крае в 2023 г. полномочия по направлению требований реализовывались лишь прокурорами Емельяновского, Краснотуранского, Партизанского районов, городов Красноярск, Норильск, Минусинским межрайонным и Ачинским городским прокурорами¹³.

Минимальное число требований от общего числа принятых мер прокурорского реагирования в данных обстоятельствах может свидетельствовать о

¹² Информационное письмо Прокуратуры Республики Мордовия от 03.02.2021 «О практике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов» // Архив Прокуратуры Республики Мордовия. Номенклатурное дело № 86-3-2021/635-21.

¹³ Информационное письмо прокуратуры Красноярского края от 08.02.2024 «О результатах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов по итогам 2023 года» // Архив Прокуратуры Красноярского края. Номенклатурное дело № 86-12-2024.

недостаточной работе по проведению антикоррупционной экспертизы как самостоятельной формы прокурорской деятельности.

Необходимо учитывать, что требование приносится в случае, если нормативный правовой акт не содержит положений, противоречащих действующему законодательству, но по результатам антикоррупционной экспертизы в нем выявлены коррупциогенные факторы.

К примеру, на основании внесенных Минусинской межрайонной прокуратурой (Красноярский край) требований исключены коррупциогенные факторы из 12 постановлений администраций сельских поселений, устанавливающих административные регламенты оказания муниципальных услуг. Внесение требований обуславливалось превышением компетенции при принятии нормативных правовых актов.

Так, оспоренные административные регламенты определяли порядки рассмотрения жалоб заявителей краевым Многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг. При этом указанное учреждение находится в подчинении Правительства Красноярского края, в связи с чем установление порядка рассмотрения жалоб для МФЦ не входит в полномочия сельских поселений. В данном случае, прокуроры, имея возможность альтернативного выбора средств реагирования, отдали предпочтение внесению требования об устранении коррупциогенного фактора.

Другая не менее распространенная ситуация связана с выявлением прокурором коррупциогенных факторов в процессе экспертизы проектов нормативных актов. В этих случаях прокуроры выражают свою правовую позицию в форме отрицательного заключения на проект нормативного акта.

К примеру, в 2022 г. органами прокуратуры в Новгородской области установлено 163 проекта, в которых выявлено 196 коррупциогенных факторов. В органы местного самоуправления направлено 163 отрицательных заключения, по результатам рассмотрения которых из 161 проекта НПА коррупциогенные факторы исключены¹⁴.

Анализ практики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и выявляемых прокурорами в 2023 г. коррупциогенных факторов свидетельствует о том, что наибольшее количество нарушений выявляется в муниципальных правовых актах. Органы местного самоуправления продолжают уделять недостаточно внимания разработке нормативных правовых актов, допускают включение в них норм, способствующих коррупционным проявлениям, неэффективно осуществляют мониторинг правоприменительной практики.

Выводы и предложения

Органами прокуратуры в проектах региональных и муниципальных нормативных актов выявляются десятки тысяч коррупциогенных факторов, при этом правовая обязанность экспертизы проектов Законом № 172-ФЗ не установлена. В этой

¹⁴ Информационное письмо прокуратуры Новгородской области от 29.08.2023 «О результатах анализа работы по антикоррупционной экспертизе нормативных актов и их проектов» // Архив прокуратуры Новгородской области. Номенклатурное дело 86-24-2023.



связи представляется обоснованным внесение изменений в федеральное законодательство, предусматривающих включение в компетенцию органов прокуратуры выполнение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов, установление универсального порядка и сроков направления проекта нормативного акта в прокуратуру, комплектности материалов, а также сроков выполнения прокурорами антикоррупционной экспертизы проектов.

Сравнительно-правовое исследование законодательства стран — участников СНГ позволяет сделать вывод о возможности заимствования ряда практик, показавших при их внедрении положительный результат: активное вовлечение научного сообщества в проведение антикоррупционной экспертизы, закрепление в национальном законодательстве единообразных требований к порядку направления проекта нормативного акта субъектам экспертной деятельности и к составу прилагаемого пакета документов.

В современных условиях особого внимания требует проблема реализации результатов проведенной антикоррупционной экспертизы в части уточнения порядка рассмотрения требований прокурора и установления перечня оснований для отказа в их удовлетворении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Киселева А. Ж.* Роль прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук.* — 2023. — № 7—2 (82). — С. 174—176.
2. *Кочура В. Н.* Антикоррупционная экспертиза: методика проведения // *Журнал российского права.* — 2012. — № 9 (189). — С. 65—70.
3. *Лазарева О. В.* Особенности антикоррупционной экспертизы в прокурорской деятельности // *Юридическая техника.* — 2022. — № 16. — С. 561—563.
4. *Талапина Э. В.* Об антикоррупционной экспертизе // *Журнал российского права.* — 2007. — № 5 (125). — С. 52—56.