

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.136-146

О. А. Бородина*

Перспективные направления деятельности органов прокуратуры в активизации института независимой антикоррупционной экспертизы

Аннотация. Одной из мер профилактики коррупции в России является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Это единственная мера, направленная на устранение причин коррупции в сфере правотворчества. Одним из субъектов ее проведения является прокуратура, чья деятельность признается наиболее эффективной. Институт независимой антикоррупционной экспертизы на сегодняшний день в должной мере не заработал. В ходе исследования проведено анкетирование прокурорских работников и аккредитованных независимых экспертов. Установлена эффективность данной меры профилактики обеими группами экспертов, но необходимость ее совершенствования. В рамках исследования предпринята попытка выявить проблемы, с которыми сталкиваются независимые эксперты, а также сами прокурорские работники, и предложить пути их решения и активизации независимых экспертов с помощью деятельности органов прокуратуры. Как показало исследование, необходимо совершенствование понятийного аппарата правового института (отсутствие определений «коррупция» и «коррупциогенный фактор» составляют одну из основных проблем), механизма взаимодействия прокуроров и независимых экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы как действующих актов, так и проектов. Органы прокуратуры могут выполнять координирующую роль при более четком ведомственном регулировании данной деятельности, принимать меры морального поощрения независимых экспертов, наиболее активно освещать свою работу в проведении антикоррупционной экспертизы, вовлекая в нее независимых экспертов. Дополнительное регулирование данной деятельности необходимо на уровне как федерального закона, так и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ. Согласно исследованию, 63 % независимых экспертов одним из основных факторов активизации их деятельности назвали совершенствование механизма их участия в антикоррупционной экспертизе.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупции; профилактика коррупции; антикоррупционная экспертиза; нормативные правовые акты; прокурорская деятельность; аккредитованные независимые эксперты; независимая антикоррупционная экспертиза; активизация; совершенствование.

Для цитирования: Бородина О. А. Перспективные направления деятельности органов прокуратуры в активизации института независимой антикоррупционной экспертизы // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 1. — С. 136–146. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.136-146.

© Бородина О. А., 2021

* Бородина Ольга Александровна, старший помощник прокурора г. Барнаула, аспирант Университета прокуратуры Российской Федерации
2-я Звенигородская ул., д. 15, г. Москва, Россия, 123022
borodina.oa@mail.ru

Prospective Directions of Prosecutor's Office Activity in Enhancing the Institution of Independent Anti-Corruption Expertise

Olga A. Borodina, Senior Assistant to the Prosecutor of Barnaul, Postgraduate Student, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation
ul. 2-ya Zvenigorodskaya, d. 15, Moscow, Russia, 123022
borodina.oa@mail.ru

Abstract. One of the measures to prevent corruption in Russia is the anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their drafts. This is the only measure aimed at eliminating the causes of corruption in the field of lawmaking. The prosecutor's office is considered to be the most effective body to implement it. The Institute of Independent Anti-Corruption Expertise has not been operational today as far as is necessary. In the course of the research, some prosecutors and accredited independent experts were surveyed. Both groups of respondents proved the effectiveness of this preventive measure, noting that it needs improving. As part of the study, the author attempts to identify the problems faced by independent experts, as well as the prosecutors themselves, and proposes ways to solve these problems and enhance independent experts by means of the prosecutor's office activities. The study showed that it is necessary to improve the conceptual apparatus of the legal institution (e.g., the lack of definitions of "corruption" and "corruptogenic factor"), the mechanism of interaction between prosecutors and independent experts when conducting anti-corruption expertise of both existing acts and projects. Prosecutors can play a coordinating role with a clearer departmental regulation of this activity, take measures of moral encouragement of independent experts, most actively report on their work in carrying out anti-corruption expertise, while involving independent experts in it. Additional regulation of this activity is necessary at the level of both federal law and organizational and administrative documents of the Prosecutor General of the Russian Federation. According to the study, 63% of independent experts named the improvement of the mechanism of their participation in anti-corruption expertise as one of the main factors in enhancing their activities.

Keywords: corruption; anti-corruption; prevention of corruption; anti-corruption expertise; regulatory legal act; prosecutorial activity; accredited independent experts; independent anti-corruption expertise; revitalization; improvement.

Cite as: Borodina OA. Perspektivnye napravleniya deyatel'nosti organov prokuratury v aktivizatsii instituta nezavisimoy antikorrupcionnoy ekspertizy [Prospective Directions of Prosecutor's Office Activity in Enhancing the Institution of Independent Anti-Corruption Expertise]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16:(1):136-146. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.136-146. (In Russ., abstract in Eng.).

Сегодня опасность коррупции и актуальность вопросов противодействия ей не вызывает сомнений. Ориентированная международными документами Россия признала приоритет средств ее профилактики, одним из которых является антикоррупционная экспертиза правовых актов.

Прокуроры занимают основное место в ее реализации. По мнению ученых, среди иных

субъектов прокурорская антикоррупционная экспертиза представляется наиболее эффективной¹.

С использованием анкетирования прокурорских работников и аккредитованных независимых экспертов проведено исследование вопросов реализации института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов².

Оценки большинства субъектов сводятся к тому, что институт антикоррупционной экс-

¹ См., например: *Бахтина М. С.* Актуальные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры РФ // *Административное и муниципальное право*. 2015. № 2 (86). С. 210.

² В ходе исследования проанкетировано 208 прокурорских работников (половина из которых непосредственно связаны с проведением антикоррупционной экспертизы в органах прокуратуры) и 111 аккредито-

пертизы в целом является эффективной мерой профилактики, но нуждается в совершенствовании³. Причиной для такого вывода явилась, наравне с прочими факторами, оценка уровня коррупции в стране. По мнению обеих групп экспертов, введение института антикоррупционной экспертизы способствовало снижению коррупции, но незначительно⁴. Думается, что именно по этой причине правильно взятый государством курс на поиск причин коррупции, в том числе в сфере правотворчества, нуждается в дальнейшем развитии.

На первый план обеими группами экспертов ставятся проблемы организационного, а затем правового характера⁵. Их решение они видят в необходимости регулирования ряда вопросов на федеральном уровне⁶. Не случайно принятые на международном уровне Рекомендации по

проведению антикоррупционной экспертизы⁷ важным условием повышения ее эффективности называют четкую правовую регламентацию правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы. По справедливому замечанию зарубежных коллег, подлинная борьба с коррупцией должна быть хорошо обеспечена ресурсами, финансово и организационно⁸.

Большинство экспертов⁹ отмечают прежде всего необходимость четкого и однозначного понятийного аппарата в сфере антикоррупционной экспертизы.

К примеру, на неоднозначность понимания «коррупции» указали четверть проанкетированных экспертов¹⁰. Интересно, что по результатам аналитического исследования, проведенного Советом Федерации Федерального Собрания РФ¹¹ по материалам 75 регио-

ванных независимых экспертов (половина из них имеет аккредитацию от 3 до 5 лет и еще треть — свыше 7 лет, практически каждый из них имеет опыт подготовки и направления заключений по результатам независимой экспертизы, поскольку только 7 экспертов указали, что не готовили ни одного заключения).

³ 75 (36 %) прокурорских работников и 14 (12 %) независимых экспертов признали АКЭ НПА эффективной мерой. Еще 104 (50 %) прокурорских работника и 74 (67 %) независимых эксперта оценили ее как эффективную, но нуждающуюся в совершенствовании.

⁴ Введение института АКЭ НПА способствовало снижению уровня коррупции, по мнению 55 (26,4 %) прокурорских работников и 15 (13,5 %) независимых экспертов. Еще 122 (58,6 %) прокурорских работника и 67 (60,3 %) независимых экспертов отметили, что данная мера хотя и способствовала снижению коррупции, но незначительно.

⁵ 102 (49 %) прокурорских работника и 49 (44,1 %) независимых экспертов указали проблемы организационного характера как наиболее острые в процессе осуществления АКЭ НПА. 77 (37 %) прокурорских работников и 24 (21,6 %) независимых эксперта указали на наличие проблем правового характера.

⁶ 124 (59,6 %) прокурорских работника и 70 (63 %) независимых экспертов указали, что совершенствование института АКЭ НПА необходимо осуществлять путем правового регулирования отдельных элементов федеральным законом.

⁷ Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств (постановление от 23.11.2012 № 38-18) // URL: <https://iacis.ru/upload/iblock/cb6/rpae18a.pdf> (дата обращения: 07.01.2020).

⁸ *Abjorensen N.* Implications of the G20 Action Plan for the Asia-Pacific Region. Tokyo : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014. P. 45.

⁹ 185 (88,9 %) прокурорских работников и 63 (56,75 %) независимых эксперта отсутствие четкого и однозначно понимаемого определения понятий назвали одной из основных проблем в процессе осуществления АКЭ НПА.

¹⁰ 51 (24,5 %) прокурорский работник и 29 (26,1 %) независимых экспертов указали на отсутствие четкого и однозначно понимаемого определения «коррупция».

¹¹ Развитие нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитическое исследование. Москва. 2017. С. 26, 68, 145 // URL: <http://council.gov.ru/media/files/ХууlQ8wgYwGUymLKtrrtwlKcmgPsAbrs.pdf> (дата обращения: 14.01.2020).

нов, органы публичной власти субъектов РФ одной из фундаментальных проблем также назвали отсутствие в законодательстве концептуального определения коррупции и коррупционного правонарушения. По их мнению, имеющееся легальное определение влечет за собой неясность в правоприменении и требует закрепления его понятия как антиобщественного явления.

Видимо, по причине неоднозначного понимания самого явления коррупции самым проблемным и нуждающимся в определении термином, по мнению обеих групп экспертов, назван «коррупциогенный фактор»¹². Представляется, что причины недостаточно четкого понимания «коррупциогенного фактора» кроются также в вероятностном подходе к оценке нормативных правовых актов, при котором эксперт должен опираться на определенные критерии, которые в настоящий момент в законодательстве не выделены. В таких условиях критерии замещаются профессиональными знаниями, опытом и навыками этого эксперта¹³. По этой причине экспертам проблематично без определения понятия и критериев оценки определиться с наличием или отсутствием коррупциогенного фактора в правовом акте.

Создают затруднение в понимании и практической деятельности отсутствие в законодательстве определений таких понятий, как «норма-

тивный правовой акт»¹⁴ и «антикоррупционная экспертиза»¹⁵.

Вторая, не менее важная проблема видится обеим группам экспертов¹⁶ в нечеткости механизма реализации института антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов.

Самой распространенной в этой группе проблем остается нечеткость регулирования взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы¹⁷. Прокуроры отмечают затруднительность взаимодействия, в первую очередь с независимыми экспертами (60 прокурорских работников высказались об этом, 28,8 %), затем — с правотворческими органами (48, или 23 %) и с органами юстиции (40, или 19 %). Для независимых экспертов затруднительно в первую очередь взаимодействие с правотворческими органами (35, или 31,5 %). Такой приоритет связан с установленным порядком¹⁸ направления заключений по результатам независимой экспертизы — в правотворческий орган (кроме органов местного самоуправления, порядок направления заключений в которые он не регламентирует).

Вместе с тем не менее проблематичным видится независимым экспертам взаимодействие и с органами прокуратуры (29, или 26,1 %). Дело в том, что порядок такого взаимодействия не установлен действующим законодательством, равно как и организационно-распорядитель-

¹² 117 (56,2 %) прокурорских работников и 34 (30,6 %) независимых эксперта указали на термин «коррупциогенный фактор» как один из проблемных в процессе осуществления АКЭ НПА в связи с отсутствием его определения.

¹³ См.: Хазанов С. Д., Бахтина М. С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. 2016. № 3.

¹⁴ 33 (15,8 %) прокурорских работника и 14 (12,6 %) независимых экспертов указали на проблемы определения нормативности правового акта.

¹⁵ У 34 (16,3 %) прокурорских работников и 13 (11,7 %) независимых экспертов проблемным является отсутствие определения понятия «антикоррупционная экспертиза».

¹⁶ Для 176 (84,6 %) прокурорских работников и 82 (73,8 %) независимых экспертов проблемной видится нечеткость механизма реализации института АКЭ действующих НПА.

¹⁷ 97 (46,6 %) прокурорских работников и 51 (45,9 %) независимый эксперт указали на нечеткость порядка взаимодействия с иными субъектами проведения АКЭ.

¹⁸ Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждены постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Российская газета. № 46. 05.03.2010).

ными документами Генерального прокурора РФ. По этой причине практика взаимодействия органов прокуратуры и независимых экспертов не единообразна.

Так, некоторые прокуратуры заключают соглашения с независимыми экспертами, в рамках которых прокуроры рассматривают заключения, готовят ответы и принимают меры прокурорского реагирования. Например, в рамках проведенного в прокуратуре Республики Карелия 6 декабря 2019 г. открытого форума по вопросам противодействия коррупции с Северным институтом (филиалом) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Петрозаводске подписано соглашение о взаимодействии при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Карелия и их проектов. Аналогичное соглашение заключено в 2018 г. между прокуратурой Республики Калмыкия и РО ООО «Ассоциация юристов России», а в 2019 г. — с Калмыцким государственным университетом. Практика заключения таких соглашений имеет как положительные, так и отрицательные стороны, но не имеет под собой правовых оснований.

Имеется и другой подход прокуроров, основанный на ст. 10, 26 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ»¹⁹, п. 7 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов²⁰. Органы прокуратуры со ссылкой на невозможность подмены иных государственных органов и должностных лиц, а также на рассмотрение в органах прокуратуры только обращений, содержащих сведения о нарушении законов, направляют такие заключения (их обращения) в правотворческий орган. Неудовлетворение полученным от правотворческого органа ответом (или его неполучение) влечет необходимость повторного обращения независимого эксперта в органы прокура-

туры, что снижает инициативу реализации и без того не работающего института независимой антикоррупционной экспертизы.

С учетом сложившейся прокурорской практики установление на федеральном уровне порядка взаимодействия прокуроров и независимых экспертов, а также особенностей рассмотрения поступающих в органы прокуратуры обращений иных лиц (не являющихся аккредитованными экспертами) о наличии в правовых актах коррупциогенных факторов повысит эффективность реализации правового института антикоррупционной экспертизы и активность независимых экспертов.

Анализ проблем независимых экспертов (многие из них называют отсутствие обратной связи со стороны правотворческих органов после получения заключений: неполучение ответов, получение ответов об учете предложений и о разработке проектов правовых актов с полным отсутствием такого учета) позволяет предложить законодателю урегулировать данный вопрос путем закрепления обязанности независимых экспертов направлять копию своего заключения не только в территориальные органы юстиции, но и в органы прокуратуры (в том числе в отношении муниципальных правовых актов). Это позволит привлечь внимание прокурора на нормативный правовой акт, ставший предметом независимой антикоррупционной экспертизы, провести самостоятельную антикоррупционную экспертизу, а также осуществить надзорные мероприятия за исполнением закона об антикоррупционной экспертизе правотворческими органами.

Как известно, в соответствии с действующим законодательством органы прокуратуры проводят антикоррупционную экспертизу только действующих нормативных правовых актов. Изучение же проектов нормативных правовых актов осуществляется прокурорами в рамках выполнения полномочий по участию в нормотворчестве²¹. Такая деятельность для органов

¹⁹ Российская газета. № 229. 25.11.1995.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017).

²¹ Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ С. Г. Кехлерова от 21.09.2011 № 86/1-216-2010 «О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Документ опубликован не был.

прокуратуры является целесообразной²², поскольку еще на стадии обсуждения проекта принимаются меры к обеспечению законности²³.

Практические работники не видят принципиальной разницы в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и участии в правотворческой деятельности посредством оценки проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность, рассматривая данную деятельность как антикоррупционную экспертизу. Так, начальник отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры г. Москвы В. В. Балдин описывает примеры результативного проведения антикоррупционной экспертизы ряда проектов нормативных правовых актов г. Москвы²⁴. Раздел 7 отчета по форме К «Сведения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» также предусматривает учет коррупциогенных факторов и иных показателей²⁵ на проектной стадии, называя данную работу антикоррупционной экспертизой.

Действительно, Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не проводит различий в этой деятельности применительно к иным субъектам экспертной деятельности в зависимости от того, оценивается ли нормативный правовой акт или его проект. Разница состоит лишь в том, что легально прокурор не наделен полномочиями по проведе-

нию антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Это означает, что отсутствует правовой механизм реализации института антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органами прокуратуры.

В частности, отсутствует четкость относительно стадий и сроков направления проекта нормативного правового акта в прокуратуру, комплектности материалов к нему, порядка и сроков его оценки прокурором, порядка взаимодействия с независимыми экспертами, органами юстиции на данном этапе, возможности принятия правового акта в отсутствие информации от прокурора и т.д. Прокуроры в ежегодных докладных записках о состоянии законности в регионах регулярно затрагивают проблему непредоставления или несвоевременного предоставления проектов нормативных правовых актов в прокуратуру. Так, указанная проблема поднималась в последние годы (2017–2019 гг.) прокурорами Еврейской автономной области, Архангельской, Курской, Липецкой, Магаданской, Рязанской, Псковской областей, Республик Мордовия, Крым, Хабаровского, Камчатского краев и др. Только в Камчатском крае в 2019 г. 35 проектов постановлений правительства и губернатора Камчатского края в прокуратуру края не направлялись либо направлены несвоевременно, приняты без получения информации о результатах экспертизы.

По результатам проведенного исследования нечеткость механизма осуществления эксперти-

²² Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сб. метод. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора РФ государственного советника юстиции 1 класса А. Э. Буксмана. М. : Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. С. 53.

²³ *Нарутто С. В.* Экспертиза проектов актов представительных органов как направление правотворческой деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). С. 41.

²⁴ *Балдин В. В.* Роль прокуратуры в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Прокурор. 2016. № 4.

²⁵ Приказ Генерального прокурора РФ от 04.09.2017 № 605 «Об утверждении и о 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 формированию» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/553942000> (дата обращения: 21.03.2020).

зы в проектной стадии названа одной из важных проблем института²⁶. Одним из примеров является выявленный прокурором Забайкальского края недостаток Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁷, в котором отсутствует обязанность исполнительных органов местного самоуправления размещать проекты нормативных правовых актов на официальном сайте в сети Интернет (обязанность предусмотрена только в отношении представительных органов местного самоуправления). Тем самым для независимых экспертов не созданы условия для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов.

На сегодняшний день проведение антикоррупционной экспертизы осуществляется в установленном каждым правотворческим органом порядке, что, по нашему мнению, является одной из причин неэффективности института и низкой активности независимых экспертов. Еще при его введении Т. Я. Хабриева обращала внимание на отсутствие единого подхода к определению порядка проведения антикоррупционной экспертизы²⁸. Анализируя такие документы, принятые в федеральных министерствах и ведомствах, И. С. Романова отмечала, что нет ни одного при-

каза, полно и детально регламентирующего порядок антикоррупционной экспертизы²⁹.

Проблема такого разнообразия документов актуальна до сих пор, поскольку в них отмечаются недостатки, пробелы правового регулирования, в том числе встречаются прямые противоречия федеральному законодательству (например, относительно перечня коррупциогенных факторов³⁰, принципов проведения экспертизы³¹). Один из путей совершенствования института, способный активизировать независимых экспертов, видится, с учетом мнения самих экспертов³², в установлении единого порядка проведения экспертизы, в котором должно найти отражение детальное правовое регулирование механизма взаимодействия всех групп экспертов.

Анализ докладных записок прокуроров свидетельствует также о том, что ими осуществляется огромная работа в части взаимодействия с правотворческими органами (проводятся совещания, семинары, рабочие встречи, функционируют рабочие группы), направленная на повышение профессиональной грамотности должностных лиц данных органов.

Вместе с тем активного взаимодействия с независимыми экспертами по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы со стороны органов прокуратуры не наблюдается. Имеются еди-

²⁶ 61 (29,3 %) прокурорский работник и 31 (27,9 %) независимый эксперт обозначили проблему недостаточной точности механизма реализации института АКЭ проектов НПА.

²⁷ Российская газета. № 25. 13.02.2009.

²⁸ Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5.

²⁹ Романова И. С. Особенности проведения министерствами и ведомствами РФ экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность // Административное право и процесс. 2016. № 4.

³⁰ Приказ Россвязи от 28.10.2009 № 265 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства связи» // Российская газета. № 244. 18.12.2009 ; постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 25.12.2007 № 348 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Чувашской Республики и их проектов» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/819074912> (дата обращения: 04.03.2020).

³¹ Постановление главы городского поселения Запрудня Талдомского района Московской области от 14.12.2011 № 537 «Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов городского поселения Запрудня Талдомского района Московской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/428507065> (дата обращения: 21.03.2020).

³² По мнению 138 (66,3 %) прокурорских работников и 47 (42,3 %) независимых экспертов, установление единого порядка проведения АКЭ НПА всеми органами (организациями) будет способствовать увеличению активности аккредитованных независимых экспертов.

нические положительные примеры привлечения к такой работе институтов гражданского общества.

Например, прокуратурой Белгородской области организован и проведен форум «Профилактика и предупреждение коррупции». В обсуждении принимали участие, помимо властных структур, представители общественных организаций региона и СМИ, научного сообщества, аккредитованные независимые эксперты. Отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Волгоградской области в 2018 г. проводилась рабочая встреча с независимыми экспертами для обсуждения проблем взаимодействия при реализации полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы. Аналогичное мероприятие проведено прокуратурой Республики Тыва в 2019 г. с представителем межрегиональной общественной организации «Центр антикоррупционных экспертиз и содействия по вопросам противодействия коррупции».

Ни в одной из докладных записок, а также на официальных интернет-сайтах органов прокуратуры не встретилась информация о совместном с независимыми экспертами проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Вместе с тем в ряде регионов (например, Ивановская область) успешно функционируют межведомственные рабочие группы, созданные в целях координации деятельности по обеспечению законности нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления. Такие площадки вполне могли бы быть использованы для вовлечения в работу по проведению антикоррупционной экспертизы независимых экспертов при долж-

ной их информированности и прозрачном механизме взаимодействия.

Интересно, что привлечение независимых экспертов совместно с правотворческими органами под председательством прокуроров на рабочие встречи, совещания, круглые столы для проведения антикоррупционной экспертизы по наиболее важным нормативным правовым актам, по мнению самих независимых экспертов (66, или 59,5 %), способствует активизации института независимой антикоррупционной экспертизы. По мнению прокуроров, данная деятельность органов прокуратуры также даст свои результаты³³.

Представляется, что решение данного вопроса возможно путем издания организационно-распорядительного документа Генерального прокурора РФ, направленного на регламентацию вопросов координационной деятельности органов прокуратуры, определяющего цели, задачи, формы, а также приоритетные направления такой деятельности. Одним из ее направлений может стать работа в области проведения антикоррупционной экспертизы.

Немаловажную роль в вопросе активизации экспертов играет и финансирование данной деятельности со стороны государства (47, или 42,3 %, независимых экспертов поддержали такой вид мероприятий). Однако здесь нельзя не согласиться с мнением о том, что это финансирование должно носить конкурсный, грантовый, но не прямой характер. Примером тому может служить практика Республики Татарстан, которая ежегодно проводит такой конкурс среди независимых экспертов³⁴, финансируя его за счет государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2020 годы»³⁵. В качестве поощрения

³³ 109 (52,4 %) прокурорских работников сочли, что совместное с правотворческими органами и независимыми экспертами под председательством прокурора проведение АКЭ НПА по наиболее важным НПА позволит активизировать независимых экспертов.

³⁴ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 14.12.2015 № 943 «О ежегодном республиканском конкурсе экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // URL: http://minjust.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_675585.pdf (дата обращения: 21.03.2020).

³⁵ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 19.07.2014 № 512 «Об утверждении Государственной программы “Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2022 годы”» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/412383356> (дата обращения: 21.03.2020).

победителей устанавливаются премии от 70 000 до 100 000 руб.

Некоторые регионы используют и меры морального стимулирования независимых экспертов. Так, в Свердловской области по итогам работы за 2018 г. один из независимых экспертов награжден благодарственным письмом губернатора области, двум другим независимым экспертам объявлена благодарность³⁶.

Прокурором Ростовской области в 2019 г. в порядке антикоррупционного просвещения совместно с Комитетом по молодежной политике Ростовской области и правительством к Международному дню борьбы с коррупцией проведен молодежный областной конкурс социальной рекламы «Чистые руки». По итогам конкурса комиссией определены победители, награжденные в том числе дипломами и благодарственными письмами прокурора области.

Такая форма работы вполне может быть взята за основу при проведении конкурса среди независимых экспертов, с поощрением прокурорами регионов и городов (районов) активных экспертов благодарственными письмами и грамотами.

Наконец, одним из направлений совершенствования института антикоррупционной экспертизы видится активное освещение ее результатов органами прокуратуры, в том числе с использованием сети «Интернет», в соответствии с п. 1.9 организационно-распорядительного документа Генерального прокурора РФ³⁷. На официальных сайтах региональных прокуратур в специальных рубриках «Противодействие коррупции» размещаются результаты антикоррупционной экспертизы с тем, чтобы разъяснить

характер проводимой органами прокуратуры работы и привлечь к работе общественность.

Важность данного направления деятельности, ее способствование активности независимых экспертов подтверждена в ходе анкетирования³⁸.

Вместе с тем анализ официальных интернет-сайтов прокуратур субъектов Федерации показал, что лишь малая часть регионов (например, Республика Адыгея) доводят до общественности своевременную и актуальную информацию о работе прокуроров на данном участке прокурорской деятельности. Такая информация в целом не отвечает критериям доступности, полноты и качества. В большинстве регионов прокуроры не уделяют должного внимания размещению в соответствующих разделах интернет-сайтов сведений об антикоррупционной экспертизе. Информация не обновляется значительное время (например, Республика Алтай — с 2014 г., Архангельская область, Республика Башкортостан — с 2015 г., Брянская и Владимирская области — с 2016 г., Бурятия — с 2017 и т.д.). На некоторых интернет-сайтах в соответствующих разделах обобщенные сведения об антикоррупционной экспертизе вообще не размещаются, посредством поиска можно обнаружить немногочисленные материалы о коррупционных факторах в конкретных нормативных актах в новостных лентах (Астраханская и Воронежская области, Республика Дагестан и др.).

Наилучшим информированием о деятельности прокуратуры в сфере антикоррупционной экспертизы можно признать работу прокуратуры Белгородской области, которая в раз-

³⁶ О деятельности в сфере противодействия коррупции на территории Свердловской области в 2018 году // URL: http://corruption.gossaas.egov66.ru/document/category/18#document_list (дата обращения: 17.02.2020).

³⁷ Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // URL: <http://genproc.go.ru/anticor/npa/> (дата обращения: 21.03.2020).

³⁸ 52 (25 %) прокурорских работников и 36 (32,4 %) независимых экспертов указали, что систематическое освещение на официальных интернет-сайтах результатов деятельности органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы повлияет непосредственно на активность независимых экспертов, еще 79 (37,9 %) прокурорских работников и 33 (29,7 %) независимых эксперта также поддержали этот вывод, но указали, что влияние будет незначительным.

деле «Противодействие коррупции» ежегодно с 2015 г. размещает подробную информацию о результатах проведения антикоррупционной экспертизы не только нормативных правовых актов, но и проектов нормативных правовых актов. Прокуратурой Вологодской области указанная информация освещается ежеквартально.

Академиком РАН Т. Я. Хабриевой справедливо отмечалось, что в общественном контроле необходима заинтересованность самих структур гражданского общества, т.е. необходима мотивация. Немалую роль в повышении такой мотивации играет государство, институты государственной власти³⁹.

Настоящее исследование демонстрирует, что у независимых экспертов зачастую имеется желание и мотивация, однако неотлаженный механизм реализации независимой антикоррупционной экспертизы создает барьеры в осуществлении данной деятельности.

Подводя итоги, можно сделать вывод о необходимости совершенствования института антикоррупционной экспертизы, порядка ее проведения, разработки и внедрения механизма взаимодействия субъектов экспертизы, в том числе органов прокуратуры с независимыми экспертами. В повышении активности независимых экспертов определенную роль могут сыграть органы прокуратуры, например по указанным выше направлениям. Дополнительное регулирование данной деятельности необходимо на уровне как федерального закона, так и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ. Это позволит унифицировать практику взаимоотношений экспертов по регионам. К слову, 70, или 63 %, независимых экспертов именно совершенствование механизма участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе определили как основное мероприятие, которое будет способствовать активизации их деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Балдин В. В. Роль прокуратуры в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Прокурор. — 2016. — № 4.
2. Бахтина М. С. Актуальные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры РФ // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 2 (86). — С. 209–214.
3. Нарутто С. В. Экспертиза проектов актов представительных органов как направление правотворческой деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 10 (59). — С. 38–51.
4. О деятельности в сфере противодействия коррупции на территории Свердловской области в 2018 году // URL: http://corruption.gossaas.egov66.ru/document/category/18#document_list (дата обращения: 17.02.2020).
5. Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации : монография / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин [и др.]. — М. : Проспект, — 2019. — 224 с.
6. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сб. метод. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора РФ государственного советника юстиции 1 класса А. Э. Буксмана. — М. : Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ. — 2011. — 344 с.

³⁹ Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации : монография / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин [и др.]. М. : Проспект, 2019. С. 136.

7. Развитие нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитическое исследование. Москва, 2017 // URL: <http://council.gov.ru/media/files/ХyulQ8wgYwGUYmLKtrrtwlKcmgPsAbrs.pdf> (дата обращения: 14.01.2020).
8. Романова И. С. Особенности проведения министерствами и ведомствами РФ экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность // Административное право и процесс. — 2016. — № 4. — С. 76–80.
9. Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. — 2009. — № 10. — С. 5–13.
10. Хазанов С. Д., Бахтина М. С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. — 2016. — № 3. — С. 59–67.
11. Abjorensen N. Implications of the G20 Action Plan for the Asia-Pacific Region. — Tokyo : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014.

Материал поступил в редакцию 26 марта 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Baldin V. V. Rol' prokuratury v provedenii antikorrupcionnoj ekspertizy normativnyh pravovyh aktov // Prokuror. — 2016. — № 4.
2. Bahtina M. S. Aktual'nye problemy provedeniya antikorrupcionnoj ekspertizy normativnyh pravovyh aktov organami prokuratury RF // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2015. — № 1 (86). — S. 209–214.
3. Narutto S. V. Ekspertiza proektov aktov predstavitel'nyh organov kak napravlenie pravotvorcheskoj deyatel'nosti prokuratury // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 11 (59). — S. 38–51.
4. O deyatel'nosti v sfere protivodejstviya korrupcii na territorii Sverdlovskoj oblasti v 2018 godu // URL: http://corruption.gossaas.egov66.ru/document/category/18#document_list (data obrashcheniya: 17.02.2020).
5. Organizacionno-pravovye mekhanizmy protivodejstviya korrupcii v sub"ektah Rossijskoj Federacii : monografiya / T. Ya. Habrieva, L. V. Andrichenko, A. M. Cirin [i dr.]. — M. : Prospekt, — 2019. — 224 s.
6. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva o protivodejstvii korrupcii : sb. metod. materialov / pod obshch. red. pervogo zamestitelya General'nogo prokurora RF gosudarstvennogo sovetnika yusticii 1 klassa A. E. Buksmana. — M. : General'naya prokuratura RF, Akademiya General'noj prokuratury RF. — 2011. — 344 s.
7. Razvitie normativno-pravovogo obespecheniya protivodejstviya korrupcii v sub"ektah Rossijskoj Federacii. Analiticheskoe issledovanie. Moskva, 2017 // URL: <http://council.gov.ru/media/files/ХyulQ8wgYwGUYmLKtrrtwlKcmgPsAbrs.pdf> (data obrashcheniya: 14.01.2020).
8. Romanova I. S. Osobennosti provedeniya ministerstvami i vedomstvami RF ekspertizy normativnyh pravovyh aktov na korrupciogennost' // Administrativnoe pravo i process. — 2016. — № 4. — S. 76–80.
9. Habrieva T. Ya. Formirovanie pravovyh osnov antikorrupcionnoj ekspertizy normativnyh pravovyh aktov // Zhurnal rossijskogo prava. — 2009. — № 10. — S. 5–13.
10. Hazanov S. D., Bahtina M. S. Antikorrupcionnaya ekspertiza normativnyh pravovyh aktov kak sredstvo snizheniya korrupcionnyh riskov // Rossijskiy yuridicheskij zhurnal. — 2016. — № 3. — S. 59–67.
11. Abjorensen N. Implications of the G20 Action Plan for the Asia-Pacific Region. — Tokyo : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014.