

На правах рукописи

ЧЕЧКО ОЛЬГА ЛЕОНИДОВНА

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ОСУЩЕСТВЛЯЕМАЯ
ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Диссертация выполнена на кафедре судебной власти правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института Российского университета дружбы народов

Научный руководитель:

Сангаджиев Бадма Владимирович

доктор юридических наук, доцент
профессор кафедры судебной власти,
правоохранительной и правозащитной
деятельности РУДН

Официальные оппоненты:

Кручинина Надежда Валентиновна

доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры криминалистики
Московского государственного
юридического университет им. О.Е.
Кутафина (МГЮА)

Курцер Кирилл Михайлович

кандидат юридических наук,
Руководитель судебно-правового отдела
ЗАО "Финансы и Юстиция"

Ведущая организация:

Федеральное государственное
казенное образовательное учреждение
высшего образования «Академия
Генеральной прокуратуры Российской
Федерации»

Защита диссертации состоится «08» февраля 2016 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет: <http://vak2.ed.gov.ru> «___» сентября 2016 г.

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Анализ выступлений ведущих российских и зарубежных политиков, ученых, общественных деятелей, посвященных проблемам коррупции во всех сферах общественной жизни, позволяет утверждать, что в любом современном демократическом государстве должны приниматься кардинальные меры, направленные на противодействие любым коррупционным проявлениям, поскольку коррупция представляет собой серьезную угрозу развитию общества, надлежащему функционированию всех органов власти, соблюдению прав и свобод человека, обеспечению равенства и социальной справедливости, разрушает принцип верховенства закона, подрывает экономику страны.

Раздел о противодействии коррупции с анализом результатов деятельности по противодействию коррупции, объективных условий ее осуществления и возможностей, предоставляемых в результате совершенствования законодательства в этой сфере, является неотъемлемой частью ежегодного доклада Генерального прокурора Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению» в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Основополагающими составляющими противодействия коррупции являются деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению ее причин (профилактика коррупции), деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, а также по минимизации и (или) ликвидации их последствий. Важной составляющей комплекса мер в механизме предупреждения коррупции, безусловно, является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов таких актов, которая в системе мер, направленных на профилактику коррупции, позволяет не только предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и снизить коррупционные риски.

В этой связи представляется актуальным проанализировать проблему теоретической обоснованности и практической значимости антикоррупционной экспертизы как части мер по профилактике коррупции и противодействию ей, осуществляемых органами прокуратуры Российской Федерации.

В связи с недостатком специальных научных работ, посвященных исследованию и раскрытию сущности, тенденций и особенностей развития института антикоррупционной экспертизы как одного из полномочий органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции, в том числе с учётом современного нормативного правового регулирования и отраслевого характера выполнения, а также перспектив развития указанных полномочий, обозначенная автором проблема требует тщательного изучения.

Изложенные обстоятельства предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. В отечественной юридической литературе вопросам борьбы с коррупцией в России посвящено множество исследований. В числе авторов, внёсших большой вклад в изучение этого социально-правового явления следует назвать В.Н. Агеева, Л.В. Андриченко, В.М. Баранова, Б.Т. Безлепкина, И.И. Бикеева, А.Д. Бойкова, А.В. Левакина, П.А. Кабанова, А.А. Клишаса, М.Л. Прохорову, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, Д.А. Тимошенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриеву, Е.В. Черепанову, Н.Н. Чепурнову, О.А. Ястребова и других.

Вопросы осуществления нормативного регулирования антикоррупционной экспертизы, осуществляемой различными субъектами ее проведения, освещаются в работах С.Н. Акоповой, Н.А. Антоновой, В.Г. Ермакова, В.Н. Зайковского, С.М. Кочои, К.Д. Окуневой, Е.В. Ромашиной, С.М. Тохтарбаевой, А.М. Цирина и других.

Аспекты профилактики коррупции, осуществляемой органами прокуратуры, в значительной степени раскрыты в работах А.Б. Артемьева, В.Г. Бессарабова, Ю.Е. Винокурова, М.А. Долгова, С.М. Казанцева, И.А. Калиты, К.В. Севрюгина, А.Я. Сухарева, В.Б. Ястребова и других.

Практический интерес представляют работы, в которых исследуется правовая природа антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (работы С.В. Воронцовой, А.В. Кудашкина, А.А. Каширкиной и других авторов).

Вместе с тем достаточного теоретического обоснования института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемых органами прокуратуры, в публикациях указанных и иных авторов не представлено.

В этой связи мы полагаем, что исследование вопросов проведения антикоррупционной экспертизы как части деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики коррупции не может признаваться научно обоснованным без теоретического анализа элементов данного правового института, отражающих его сущностные характеристики, что предполагает необходимость изучения правового регулирования и особенностей реализации данных полномочий прокуратуры, обозначив перспективы их развития.

Целью настоящей диссертационной работы является комплексный правовой научный анализ природы, процессов становления, развития и актуальной практики реализации полномочий органов прокуратуры Российской Федерации по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие **задачи**: раскрыть содержание антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов таких актов;

определить ее место в системе мер, направленных на противодействие коррупции;

провести анализ российских нормативных правовых актов по вопросам организации и осуществления антикоррупционной экспертизы как части системы мер противодействия коррупции;

разработать собственное научно-правовое определение антикоррупционной экспертизы как базового понятия, необходимого для определения институтов, обуславливающих эффективность мер противодействия коррупции;

рассмотреть систему правовых механизмов реализации полномочий органов прокуратуры как одного из субъектов, определённых законодательством Российской Федерации в качестве органа государственной власти, уполномоченного осуществлять профилактику коррупции в форме осуществления антикоррупционной экспертизы;

изучить содержание антикоррупционной экспертизы как инструмента противодействия коррупции и формы контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупционным проявлениям, используемых органами прокуратуры;

установить закономерности и выявить особенности реализации полномочий органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов таких актов, определить возможности эффективного их исполнения.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере правового регулирования реализации органами прокуратуры полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов как специального инструмента органов прокуратуры в области профилактики коррупции и формы контроля за реализацией государственной политики в области противодействия коррупции.

Предметом исследования являются теоретические, исторические, правовые аспекты законодательного формирования и регулирования деятельности органов прокуратуры в сфере антикоррупционной экспертизы, а также совокупность юридических норм, устанавливающих эти полномочия.

Исходя из того, что основной целью антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов являются выявление и нейтрализация коррупциогенных факторов, к предмету исследования автор посчитал возможным отнести те положения исследуемого объекта, те его нормативно-правовые конструкции, которые при их применении будут способствовать созданию условий для эффективного противодействия появлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах.

Теоретическую основу диссертации составили теоретические исследования в области теории и истории права и государства, государственного управления, теории прокурорской деятельности, а также данные социологических и политологических исследований.

Методологической основой диссертационного исследования явился общенаучный диалектический метод познания, что предопределило применение общеправовых методов (анализ, синтез, аналогия), формально-логических методов. Специфика исследования обуславливает использование частнонаучных методов познания: историко-правового, сравнительно-правового, структурно-функционального, формально-юридического, теоретико-прогностического и

других, позволившее осуществить всестороннее и комплексное изучение проблемы.

Так, в процессе настоящего исследования в полной мере использовался статистический метод научного познания, без которого невозможно было бы проанализировать деятельность органов прокуратуры в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов с момента появления указанных полномочий до настоящего времени, что в свою очередь исключало возможность детального анализа, прежде всего, эффективности деятельности прокуратуры в данном направлении.

Также, при проведении данного исследования активно применялся теоретико-прогностический метод, позволивший в конечном итоге с учетом собранных объективных и всесторонних данных выявить перспективы развития, прежде всего, теоретических, а затем и практических аспектов функционирования органов прокуратуры в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Эмпирическую и нормативно-правовую базу исследования составили международные акты, предопределяющие направление развития институтов противодействия коррупции; законодательство Российской Федерации: федеральные законы, регулирующие общие вопросы деятельности прокуратуры в Российской Федерации, а также в частности, отношения в сфере противодействия коррупции, специальные нормативные правовые акты, определяющие общие основы проведения антикоррупционных экспертиз как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, иные нормы регулирующие отношения в антикоррупционной сфере, практика Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по вопросам, имеющим отношение к предмету исследования, официальные информационно-аналитические материалы органов власти, модельное законодательство.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что она является одной из первых работ, посвященных изучению полномочий органов прокуратуры по осуществлению антикоррупционной экспертизы как части системы мер, направленных на профилактику коррупции. В результате проведенного системного исследования, характеризующегося детальностью и многоаспектностью проработки поставленной проблемы, раскрыта сущность и дано правовое обоснование развития и регулирования полномочий органов прокуратуры в этой сфере, определяющее особенности выполнения указанных полномочий как в современных условиях, так и в перспективе.

Существенная часть исследования посвящена анализу разрабатываемых на всех уровнях государственной власти правовых механизмов осуществления антикоррупционной экспертизы.

В работе изучена сложившаяся к настоящему времени правоприменительная практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемая органами государственной власти, в частности, прокуратурой

Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, в том числе Министерством юстиции Российской Федерации, иными государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, гражданами и институтами гражданского общества, и имеющая перспективы для дальнейшего развития деятельности в сфере противодействия коррупции.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие научной новизной.

1. Анализ эффективности деятельности органов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу, позволил сделать вывод, что проведение антикоррупционной экспертизы в стадии подготовки и принятия нормативных правовых актов снижает возможные коррупционные риски. Однако, в процессе правоприменения возникают факторы, влияющие на содержание правового регулирования. Качество нормативных правовых актов, в том числе и в связи с появлением в них коррупционных факторов может ухудшаться в связи с внесением в них многочисленных изменений, дополнений и т.п. На этом этапе жизни правовой нормы также необходимо исследование коррупциогенных факторов, которое должно происходить без вмешательства в компетенцию других органов. Проведение антикоррупционной экспертизы в процессе правоприменения в системе мер, направленных на предупреждение коррупции - важный этап, который должен иметь соответствующее правовое регулирование. Необходимо определить порядок проведения антикоррупционной экспертизы на этом этапе, субъекты, уполномоченные ее осуществлять, формы реагирования, методы устранения. Думается, что органом, на который могут быть возложены функции по контролю за появлением коррупциогенных факторов в действующем, то есть уже прошедшем ранее антикоррупционную экспертизу нормативном правовом акте, может быть определена прокуратура.

2. Резервы повышения качества работы по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации, на наш взгляд, имеются в расширении взаимодействия органов прокуратуры и органов юстиции с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления путём участия в разных формах в правотворческой деятельности. При этом представляется важным уйти от таких форм нормативных правовых актов как методические рекомендации, которые по факту являются императивными, однако, в силу своего рекомендательного характера содержат много неоднозначно воспринимаемых норм. Представляется, что подобные рекомендации должны быть замещены систематическими обзорами правоприменительной практики, содержащими примеры коррупциогенных факторов и правовые позиции субъектов антикоррупционной экспертизы и судов.

3. Анализ деятельности органов прокуратуры и органов Минюста России, являющихся основными субъектами проведения антикоррупционной экспертизы, показал, что несмотря на наличие более полной аналитической информации органов юстиции в указанной сфере, деятельность прокуратуры Российской Федерации при выполнении надзорной функции по проведению антикоррупционной экспертизы является не менее эффективной. Такой вывод

предполагает предложение о необходимости анализировать и оценивать качество деятельности всех органов в системной взаимосвязи. Полагаем, что система показателей деятельности органов государственной власти может быть разработана под руководством Росстата при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации. А ежегодную оценку эффективности этой работы должны давать Правительство Российской Федерации и Совет по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации.

4. Отмеченные автором при анализе правоприменительной деятельности органов, обязанных осуществлять антикоррупционную экспертизу, недостатки показателей статистической отчётности, отсутствие системного контроля качества ее проведения, отсутствие оценки результатов мониторинга законодательства, освобождённого от коррупциогенных факторов по требованиям прокуроров, отсутствие показателей качества законодательства и прогнозного уровня коррупциогенности и планов по их достижению и другие замечания позволили автору сделать вывод о своевременности предложения по законодательному определению органа, на который будут возложены функции организационного, правового и методического обеспечения полноценного правового института – антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура наделена координирующими функциями в области борьбы с преступностью (ст. 8). Используя в качестве модельной нормы указанную статью 8, можно предложить дополнить Федеральный закон о прокуратуре новой статьёй 9.2 следующего содержания: **«Статья 9.2. Координация деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы»**

1. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчинённые ему прокуроры координируют деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, осуществляют на программной основе развитие института антикоррупционной экспертизы и обеспечивают методическую помощь в этой области институтам гражданского общества и федеральным органам исполнительной власти в области юстиции, а также независимым экспертам.

2. В целях обеспечения координации деятельности органов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы, утверждаемым Президентом Российской Федерации»

Реализация предложения потребует соответствующих изменений в Федеральный закон об антикоррупционной экспертизе, а внесения изменений в иные федеральные законы и нормативные правовые акты не потребуется.

5. Анализ нормативно-правового регулирования в сфере противодействия коррупции, одним из направлений которого является антикоррупционная

экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, позволяет прийти к выводу о несовершенстве законодательства, регулирующего эти отношения. Отсутствие в законе об антикоррупционной деятельности понятия антикоррупционной экспертизы, необходимого для уяснения ее содержания, свидетельствует о наличии дефекта в правовом регулировании. На наш взгляд закон об антикоррупционной экспертизе должен содержать определение этого понятия. Мы полагаем, что под антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов следует понимать осуществляемую в установленном законом порядке деятельность уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации с целью противодействия коррупционным проявлениям и направленную на выявление и устранение коррупциогенных факторов.

6. В целях уточнения содержания требования – акта прокурорского реагирования, который выносится прокурором при выявлении коррупциогенного фактора, следует уточнить, что закрепление в форме требования обязательного указания на конкретную формулировку правовой нормы неудачно. Полагаем, что указанные противоречия могут быть сняты путём уточнения резолютивной части требования и закреплением в форме стандартных формулировок, предполагающих чёткое выражение воли прокурора и не связывающих правотворческой инициативой органа или должностного лица, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт, изложенных в п. 1.5 Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

7. На практике совершенствованием современного государственного управления является создание глобальных открытых информационных систем, обеспечивающих качественное изменение механизмов исполнения полномочий органов государственной власти, а также взаимодействие между органами государственной власти всех уровней.

Мы полагаем, что необходимо принять меры по информатизации работы по проведению антикоррупционных экспертиз органами прокуратуры. Предлагается либо рассмотреть возможность совместного с Минюстом России ведения ФГИС «Нормативные правовые акты Российской Федерации», уполномоченным органом по ведению которой в настоящий момент является Научный центр правовой информации при Минюсте России, либо создать Единую систему учёта актов прокурорского реагирования, в открытом сегменте которой отражались бы, в том числе, и требования прокуроров, выносимые в порядке ст. 9.1 Федерального закона от 17.01.1992. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и иные акты, направленные на приведение законодательства в состояние непротиворечивости, что несомненно снизило бы количество некачественных нормативных правовых актов.

Эти и другие изложенные в работе суждения, обуславливающие введение в действие правовых механизмов решения задач проведения антикоррупционной экспертизы, осуществляемой органами прокуратуры как составной части

механизма профилактики коррупции, направлены на достижение должной степени их эффективности.

Теоретическая значимость исследования заключается во всестороннем изучении процессов формирования и развития полномочий органов прокуратуры Российской Федерации в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов таких актов, системном взгляде на процесс регулирования указанных полномочий как части полномочий в сфере профилактики коррупции.

Настоящее исследование, в том числе преследует цель детальной теоретической проработки вопросов, связанных с исполнением полномочий органов прокуратуры в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, поскольку лишь при этом условии возможно в дальнейшем обеспечить наиболее эффективное выполнение надзорным органом указанных функций.

Практическая значимость проведённого исследования состоит в том, что сформулированные в работе предложения по совершенствованию законодательства могут быть использованы в процессе дальнейшего совершенствования законодательства в сфере противодействия коррупции. Предлагаемые модели, предполагающие обеспечение системного подхода к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, способны существенно повлиять на повышение эффективности государственных мер противодействия коррупции.

Результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности прокурорскими работниками, иными лицами, осуществляющими антикоррупционную экспертизу, быть полезными для правоприменителя.

Практическая значимость данного диссертационного исследования заключается также в том, что его результаты могут использоваться в научно-педагогической деятельности при подготовке учебной и учебно-методической литературы для обучающихся по юридическим специальностям (при подготовке курсов по теории прокурорской власти, правозащитной и правоохранительной деятельности и т.п.), а также в работах, связанных с исследуемой проблемой.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора, в том числе публикациях, рекомендованных Высшей Аттестационной Комиссией (ВАК) Министерства образования и науки Российской Федерации для соискателей учёной степени кандидата юридических наук.

Материалы исследования использовались в работе органов прокуратуры города Москвы, послужили теоретической базой при подготовке курсов «Прокурорский надзор», «Актуальные проблемы правозащитной и правоохранительной деятельности», основные выводы и результаты работы были представлены на научно-практических конференциях («Совершенствование прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции», и др.).

Диссертация обсуждалась на кафедре судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности юридического института РУДН.

Структура работы определяется целью и задачами исследования и включает введение, три главы, разделенных на семь параграфов, заключение и литературу, использованную при написании настоящей работы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность, степень научной разработанности, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрываются теоретическая, методологическая, информационно-эмпирическая и нормативно-правовая основы диссертационного исследования, дается характеристика его научной новизны, формулируются положения, выносимые на защиту, устанавливается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов проведенного исследования.

В первой главе – **«Нормативные основы антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации»** – исследуются правовые основы антикоррупционной экспертизы как части государственной политики Российской Федерации по противодействию коррупции, которая реализуется как на основании нормативного регулирования, так и в результате принятия документов стратегического планирования, закрепляющих систему мер по противодействию коррупционным проявлениям.

Глава состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – **«Антикоррупционная экспертиза в системе мер противодействия коррупции»** – дается общая характеристика антикоррупционной политики государства: анализируются ее задачи и функции, раскрываются правовые основы и принципы политики, направленной на противодействие коррупции в Российской Федерации, исследуется понятие «коррупция» на основе анализа теоретических подходов и нормативных источников.

Обращается внимание на то, что в последние годы появилось много теоретических работ, посвященных исследованию понятия коррупции, отражающих многообразие ее проявлений. Вместе с тем большинство предлагаемых определений понятия коррупции, предлагаемых отечественными исследователями, характеризуют ее только через призму правонарушений коррупционной направленности. Очевидно, что содержание коррупции значительно шире и, следовательно, нуждается в доктринальном исследовании, которое позволит внести обоснованные изменения в законодательство.

В российском законодательстве понятие коррупции сформулировано в Федеральном законе о противодействии коррупции, статья 1 которого устанавливает, что следует понимать под коррупцией. Вместе с тем предложенное определение обладает недостатками, не позволяющими признать его оптимальным.

Представляется, что при совершенствовании законодательства о противодействии коррупции, должны быть внесены изменения в Федеральный закон о противодействии коррупции, уточняющие понятие «коррупция». В этом

понятии должен быть определён объект посягательства. Кроме того, следует установить, что ответственность за совершение коррупционного деяния может быть возложена не только на должностных, но и на любых других лиц. Определяя мотив совершения коррупционного деяния, следует отнести к коррупционным получение любых неправомερных преимуществ, в том числе неимущественного характера.

Обобщая вышеизложенное, мы полагаем, что концептуально коррупцию можно определить через понятие коррупционного деяния, которым следует признавать совершаемое вопреки публичным интересам с целью извлечения выгоды деяние лицом с использованием имеющихся у него полномочий.

Для достижения основных целей борьбы с коррупцией, в число которых входит антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации, привлечено значительное количество материальных, кадровых, информационных и иных ресурсов не только государства, но и всего общества. В то же время обеспечение контроля нормативно-правовых актов с точки зрения наличия в них коррупционных факторов является одним из наиболее важных направлений деятельности государственных органов.

Институт антикоррупционной экспертизы введен в законодательство Российской Федерации как одна из мер профилактики коррупции. Вместе с тем российское законодательство не содержит понятия антикоррупционной экспертизы. Анализ нормативно-правового регулирования в сфере противодействия коррупции, одним из направлений которого является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, позволяет прийти к выводу о несовершенстве законодательства регулирующего эти отношения.

Целью антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов проектов нормативных правовых актов является устранение дефектов правовых норм путём выявления коррупциогенных факторов, их исключения и, тем самым, устранение правовых предпосылок коррупции.

Второй параграф настоящей главы – **«Субъекты антикоррупционной экспертизы»** – посвящен исследованию субъектов, уполномоченных в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществлять антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

В соответствии с положениями Федерального закона об антикоррупционной экспертизе субъектами проведения антикоррупционной экспертизы являются прокуратура Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Прокуратура Российской Федерации проводит антикоррупционные экспертизы, руководствуясь Федеральным законом об антикоррупционной экспертизе, Федеральным законом о прокуратуре, порядком, установленным Генеральной прокуратурой, и методикой, определённой Правительством Российской Федерации.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим выработку и реализацию государственной политики в области проведения антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации, является Минюст России.

Третья группа субъектов проведения антикоррупционной экспертизы, указанная в Федеральном законе об антикоррупционной экспертизе – федеральные органы исполнительной власти. В соответствии с п. 1 Указа Президента Российской Федерации о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти¹ в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Указанные федеральные органы проводят антикоррупционную экспертизу при разработке проектов нормативных правовых актов и мониторинге правоприменения действующих нормативных правовых актов, относящихся к установленной сфере деятельности федерального органа исполнительной власти, при принятии которых антикоррупционная экспертиза не проводилась. Организация антикоррупционной экспертизы в этих органах осуществляется в соответствии с внутренними актами федеральных органов исполнительной власти и Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации. Раскрытие информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, а также их независимая антикоррупционная экспертиза осуществляются на специально разработанном для этого Интернет-ресурсе. Замечания и предложения анализируются, позиция органа размещается на сайте. Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта является обязательным условием. При выявлении коррупциогенных факторов в проекте нормативного правового акта экспертное заключение обязательно должно содержать конкретные предложения о способах их устранения.

Также следует заметить, что полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов наделяются все федеральные министерства, основной функцией которых является нормативно-правовое регулирование в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности, а также отдельные федеральные службы, наделённые функциями по принятию нормативных правовых актов.

Особую группу, которой законом предоставлено право осуществлять антикоррупционную экспертизу, составляют органы и организации. Под органами понимаются государственные органы федерального и регионального уровней власти, наделённые полномочиями по осуществлению нормативного регулирования.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета от 11.04.2004. № 48.

Региональное законодательство, регулирующее вопросы проведения антикоррупционных экспертиз, находится в системном единстве с федеральным.

Анализ законодательства, устанавливающего полномочия органов местного самоуправления в антикоррупционной сфере, позволяет утверждать, что проведение антикоррупционной экспертизы является формой их осуществления помимо иных способов противодействия коррупции.

Особое место уделяется антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой таким субъектом этой деятельности как институты гражданского общества.

Нормативной основой для существования этого вида антикоррупционной экспертизы являются положения пункта 2 статьи 4 и статьи 7 Федерального закона о противодействии коррупции, в соответствии с которыми органы государственной власти и управления в пределах своих полномочий могут создавать механизмы взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества. Среди основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции особое место занимает обеспечение участия институтов гражданского общества, организаций и физических лиц (в том числе политических партий и общественных объединений) в противодействии коррупции, которые являются субъектами реализации Национальной стратегии противодействия коррупции наряду с органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Это положение нашло своё правовое закрепление в положениях Федерального закона о противодействии коррупции, где в пункте 6 статьи 6 указано, что наравне с государственным контролем необходимо развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением российского законодательства о противодействии коррупции.

Созданный институт общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которая имеет свою специфику при ее организации и проведении, имеет большое значение для дальнейшего развития института антикоррупционной экспертизы.

По результатам анализа системы субъектов реализации Федерального закона об антикоррупционной экспертизе следует признать обоснованным придание прокуратуре Российской Федерации статуса главного координирующего звена в системе органов и организаций Российской Федерации, обеспечивающих действенность инструмента антикоррупционной экспертизы в системе комплексных мер профилактики коррупции в Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации осуществляет самостоятельно антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов всех уровней, а также осуществляет надзор за этой деятельностью уполномоченного федерального органа в сфере юстиции, а также всех иных вышеуказанных органов и организаций, наделённых полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы.

В третьем параграфе – **«Законодательство Российской Федерации, регулирующее вопросы проведения антикоррупционной экспертизы**

органами прокуратуры» анализируется нормативно-правовая основа осуществления органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы.

В Федеральном законе об антикоррупционной экспертизе органы прокуратуры определены в качестве специального субъекта антикоррупционной экспертизы, виды нормативных правовых актов, на основании которых должна быть организована антикоррупционная экспертиза в органах прокуратуры, правила в соответствии с которыми определяется круг вопросов, по которым должны проводиться прокурорами антикоррупционные экспертизы.

Проведённый анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры, позволяет сделать следующие выводы.

В целях эффективной реализации противодействия коррупции органами прокуратуры Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях были приняты базовые нормативные правовые акты по организации и проведению антикоррупционной экспертизы, что даёт основания для осуществления органами прокуратуры противодействия коррупционным проявлениям, начиная со стадии разработки и принятия проектов правовых актов. Внесённые в действующее законодательство изменения в части наделения органов прокуратуры дополнительными полномочиями в сфере противодействия коррупции создают дополнительные возможности для антикоррупционной деятельности.

Акты органов прокуратуры Российской Федерации обладают особым статусом. Это объясняется ее особым положением в системе органов государственной власти: органы прокуратуры Российской Федерации не входят ни в одну из ветвей государственной власти и осуществляют свои полномочия независимо от них.

До формирования законодательства по противодействию коррупции в Российской Федерации в 2008 году в силу имеющихся полномочий прокуратура активно занималась противодействием коррупции и имела внутренние правовые акты, направленные на противодействие коррупции.

В системе прокуратуры Российской Федерации реализуются как общие для всех федеральных и муниципальных органов и организаций к ним приравненных, так и специальные меры противодействия коррупции.

В работе приведены примеры, свидетельствующие о том, что антикоррупционная экспертиза - это реальная работа с нормативными правовыми актами, которая в случае ее завершения требованием прокурора помогает разрешать конкретные проблемы широкого круга лиц, снимать социальную напряжённость и повышает доверие граждан к правоохранительным органам и власти в целом.

Завершая анализ особенностей осуществления органами прокуратуры функций по проведению антикоррупционной экспертизы, автор делает выводы о возможности совершенствования как законодательства, регулирующего вопросы ее проведения, так и организационных механизмов взаимодействия органов прокуратуры с иными субъектами антикоррупционной экспертизы, особенно с

Минюстом России, осуществляющим в ином объёме, но в схожем формате функции по проведению антикоррупционной экспертизы.

Вторая глава исследования – **«Реализация полномочий органов по проведению антикоррупционной экспертизы»** – посвящена раскрытию правовых основ и принципов реализации полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы и состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – **«Полномочия органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы в сфере противодействия коррупции»** – рассматриваются правовые механизмы, обеспечивающие эффективность антикоррупционной экспертизы.

Институт антикоррупционной экспертизы входит в состав правовых мер профилактики коррупции, и органы прокуратуры обосновано занимают первое место среди субъектов антикоррупционной экспертизы по объёму, качеству, направлениям деятельности в сфере противодействия коррупции.

Второй параграф настоящей главы – **«Особенности реализации полномочий органами прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы»** – посвящен сравнительному анализу деятельности органов, на которые в соответствии с законодательством Российской Федерации возложены обязанности по осуществлению антикоррупционной экспертизы с точки зрения установления особенностей ее проведения органами прокуратуры.

Одной из целей проведенного исследования является попытка оценить эффективность реализации органами прокуратуры и другими субъектами проведения антикоррупционной экспертизы своих полномочий и сформулировать возможные предложения по совершенствованию механизмов распределения полномочий между органами, осуществляющими антикоррупционную экспертизу. Для чего была предпринята попытка провести сравнительный анализ мер организационного характера, и сформулировать предложения, изменяющие правовое регулирование всей системы обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, одним из обеспечительных элементов которой является механизм антикоррупционной экспертизы.

Анализ особенностей реализации полномочий органами прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы был проведен с учётом особого статуса прокуратуры Российской Федерации и в сравнении с органом, обладающим сходными полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы – Министерством юстиции Российской Федерации.

Поскольку основными субъектами проведения антикоррупционной экспертизы законодателем определены органы прокуратуры Российской Федерации и органы юстиции, в работе сравнивались показатели деятельности именно этих двух систем органов государственной власти, эффективность осуществления ими данной деятельности, в результате чего были сформулированы предложения по перераспределению между ними соответствующих полномочий. В работе делаются выводы о том, что система показателей Минюста России является более полной и предоставляет больше возможностей для аналитики, чем система представленных в открытом доступе показателей органов прокуратуры, но такой вывод не отвечает на очевидный

вопрос, почему отсутствует межведомственный учёт этих показателей и какой орган должен анализировать и оценивать качество деятельности всех органов в системной взаимосвязи.

В третьей главе – **«Совершенствование законодательства, регулирующего вопросы проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры»**, состоящей из двух параграфов, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего проведение антикоррупционной экспертизы.

В первом параграфе – **«Сравнительный анализ эффективности реализации отдельными органами полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы»** – на основе проведённого анализа антикоррупционных экспертиз формулируются предложения организационного характера по повышению их эффективности.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона об антикоррупционной экспертизе прокурор обязан проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов в процессе проверки соблюдения законодательства по вопросам, касающимся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, природоохранного законодательства, земельного, градостроительного, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Автор полагает, что в целях оценки эффективности реализации указанных положений в дополнение к существующему статистическому инструментарию необходимо собирать и обобщать в статистической информации о результатах деятельности прокуратуры сведения статистических отчётов и анализировать следующие показатели:

количество нормативных правовых актов, принятых в отчётный период (в разрезе федеральных, региональных, муниципальных);

количество требований об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов, внесённых в орган, организацию или должностному лицу, принявшему, издавшему акт;

количество обращений в суд с требованием об изменении нормативного правового акта в связи с наличием в нем коррупциогенных факторов;

количество нормативных правовых актов, в которых устранены коррупциогенные факторы по требованию прокурора;

количество нормативных правовых актов, в которых устранены коррупциогенные факторы по решению суда в связи с обращением прокурора;

количество обращений прокурора в суд с требованием об изменении нормативного правового акта в связи с наличием в нем коррупциогенных факторов, которые не были удовлетворены судом.

В этом параграфе автор обосновывается предложение разработать систему показателей деятельности органов государственной власти в области антикоррупционной экспертизы под руководством Росстата при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации. А ежегодную оценку эффективности этой работы осуществлять Правительству Российской Федерации и Совету по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации.

Кроме того, автор делает вывод о том, что резервы повышения качества работы по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации, на наш взгляд, имеются в расширении взаимодействия органов прокуратуры и органов юстиции с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления путём участия в разных формах правотворческой деятельности.

Второй параграф главы – **«Предложения по совершенствованию законодательства по вопросам антикоррупционной экспертизы»** – посвящен анализу нормативно-правового регулирования в сфере противодействия коррупции, одним из направлений которого является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, на основе которого автором делаются предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

Проведенное исследование позволяет прийти к выводу о несовершенстве законодательства, регулирующего эти отношения. Автором отмечается отсутствие в федеральном законодательстве определения понятия антикоррупционной экспертизы, необходимого для уяснения ее содержания как одного из инструментов профилактики коррупции и формы контроля за реализацией государственной политики борьбы с коррупционными проявлениями. Предлагается в Федеральном законе об антикоррупционной экспертизе определить это понятие, включив в него признаки предмета, субъектов и компетенции: под антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов предлагается понимать деятельность уполномоченных законодательством Российской Федерации субъектов, направленную на выявление и устранение коррупциогенных факторов.

Кроме того, учитывая, что вопросы ее проведения, организации, содержания регулируются актами различной юридической силы, необходимо принять меры по осуществлению работы по приведению всех этих актов в состояние системного единства. Отсутствие единообразия в толковании и применении терминов и понятий нарушает принцип согласованности и системного единства правового регулирования, что предполагает, прежде всего, наличие коррупционных рисков в правоприменительной практике, не имеющей правового регулирования надлежащей степени определённости, что приводит, в свою очередь, к различному толкованию нормативных предписаний.

Только комплексная, совместная работа органов власти, институтов гражданского общества, научных и исследовательских центров по анализу и обобщению практики законодательства позволяет объективно оценивать состояние законодательства, находить решение актуальных проблем правоприменения, предлагать решения по совершенствованию нормативного регулирования.

Предлагаемые в настоящей работе предложения по совершенствованию законодательства, на наш взгляд, могут повысить эффективность правового регулирования деятельности по противодействию коррупции.

По результатам настоящего исследования автором сделаны выводы о возможностях совершенствования законодательства, регулирующего вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры Российской Федерации.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируется ряд выводов и обобщений концептуального характера, тесно связанных с положениями, выносимыми на защиту, определяются направления и перспективы дальнейших исследований.

Публикации автора по теме диссертации

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. Чечко О.Л. Осуществление прокуратурой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Закон и Право. Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность. 2015. № 10. – С. 157-160 (0,2 п.л.).
2. Чечко О.Л. Место прокуратуры в системе органов, осуществляющих противодействие коррупции // Евразийский юридический журнал. Правоохранительные органы. 2015. № 6 (85). – С. 274-276 (0,2 п.л.).
3. Чечко О.Л. Ведомственное регулирование противодействия коррупции прокуратурой Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. Прокурорский надзор. 2015. №8 (87). – С. 256-258 (0,2 п.л.).
4. Чечко О.Л. Об основных проблемах законодательного обеспечения противодействия коррупции и мерах по их решению // Евразийская адвокатура. Правосудие и правоохранительная деятельность в Евразийском пространстве. 2015. № 6 (19). – С.76-79 (0,2 п.л.).
5. Чечко О.Л. К вопросу о конфискации имущества при совершении преступлений коррупционной направленности // Молодой ученый. Государство и право. 2016. № 2. – С. 718-720 (0,2 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных рецензируемых научных журналах и изданиях, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

1. Чечко О.Л. К вопросу о кадровой политике в органах прокуратуры Российской Федерации // Правовая инициатива. 2014. № 1. – электронный журнал.

Чечко Ольга Леонидовна

Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры: вопросы теории и практики

Диссертация представляет собой исследование правовых основ, содержания и особенностей проведения антикоррупционной экспертизы как части мер профилактики коррупции и противодействия ей, осуществляемых органами прокуратуры Российской Федерации, и посвящена исследованию общественных отношений, связанных с формированием, правовым регулированием и реализацией антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов как специального инструмента профилактики коррупции и формы контроля за осуществлением реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Исследованы понятие, содержание, структура, функции и иные особенности института противодействия коррупции. Проведен анализ нормативной основы антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации. Исследованы субъекты антикоррупционной экспертизы, а также полномочия органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы в сфере противодействия коррупции. Представлен сравнительный анализ эффективности реализации отдельными органами полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы. Проанализированы проблемы реализации полномочий органами прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы и обозначены перспективы их совершенствования. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего проведение антикоррупционной экспертизы.

Olga L. Chechko

Anti-corruption expertise provided by the prosecution authorities: issues of theory and practice

The thesis presents a research of legal framework, the content and features of providing anti-corruption expertise, as a part of measures taken by the prosecution authorities of the Russian Federation and aimed at corruption prevention and counteraction policy. This paper researches public relations concerning the formation, regulation and implementation of anti-corruption expertise of normative legal and their projects into the lawmaking activity, as a special tool of corruption prevention policy and forms of control over the implementation of state policy in the field of corruption resistance.

Thesis analyzes concept, content, structure, functions and other features of anti-corruption institution. Also there are analyzed legal framework of anti-corruption expertise in the Russian Federation. In addition, the research covered the subjects of the anti-corruption expertise, as well as the powers of the prosecution authorities for the anti-corruption expertise in the field of corruption resistance. The thesis provides a comparative analysis of various authorities' effectiveness who implementing their powers in conducting anticorruption expertise. Besides, the paper contains the research of the problems associated with implementing powers by prosecution authorities when conducting an anticorruption investigation, as well as the prospects of their improvement alongside the proposals for improving the legislation regulating the procedure of anti-corruption expertise.