

УДК 343.9

Д.А. ДМИТРИЕВ,

*научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности  
в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции*

*НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва*

## К ВОПРОСУ О РАСШИРЕНИИ ПРЕДЕЛОВ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ, ПРОВОДИМОЙ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье рассматриваются вопросы расширения предмета и объекта проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Анализируются основные теоретические подходы к определению предмета и объекта антикоррупционной экспертизы.*

**Ключевые слова:** антикоррупционная экспертиза; объект; предмет; органы прокуратуры.

В интервью Российской газете, посвященном 290-летию со дня создания прокуратуры, генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка отметил необходимость расширения пределов антикоррупционной экспертизы [1]. Речь фактически шла о расширении предмета и объекта антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры Российской Федерации.

В понятиях предмета и объекта антикоррупционной экспертизы в научной среде не наблюдается единства мнений, если не сказать более определенно, подчас наблюдается смешение понятий. Многие указанные понятия объединяют и не видят между ними различий.

Большинство авторов [2, 3] считают, что, исходя из федерального и регионального законодательства, объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты (НПА) и проекты нормативных правовых актов, подготовленные органами государственной власти, учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности, их должностными лицами и органами местного самоуправления.

По мнению С.М. Будатарова, под объектом антикоррупционной экспертизы понимаются только административные процедуры [4, с. 34]. С этим не представляется возможным согласиться, поскольку административные процедуры всего лишь определяют механизм реализации того или иного субъективного права или законного интереса управомоченного субъекта. А коррупциогенный фактор может быть заложен изначально не в административной процедуре, а в исходном

нормативном правовом акте, который содержит бланкетную норму, предусматривающую необходимость разработки таких процедур.

Коррупциогенные нормы не всегда содержатся в административных регламентах, но именно такие дефектные нормы могут повлечь коррупционную правоприменительную практику. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «чем больше первоначальная неточность в правовом регулировании, отражающая степень отклонения от его принципов и общих закономерностей, тем больше разброс и неточность в правоприменении» [4, с. 61].

Проведение экспертизы даже отдельной нормы правового акта не может быть полной без обращения эксперта к общественным отношениям, которые регулирует данная норма. В связи с этим стоит согласиться с профессором А.В. Кудашкиным, который считает объектом антикоррупционной экспертизы общественные отношения, на регулирование которых направлен исследуемый в целях выявления коррупциогенных факторов нормативный правовой акт [5, с. 26–30].

Объект антикоррупционной экспертизы может быть общим (для всех субъектов) и специальным (только для специально указанных в Законе об антикоррупционной экспертизе субъектов).

Закон об антикоррупционной экспертизе для отдельных субъектов определяет специальные объекты. Так, Законом об антикоррупционной экспертизе (ч. 2 ст. 3) установлено, что органы прокуратуры обязаны проводить экспертизу всех вновь принятых НПА по вопросам, касающимся:

– прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

– государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, 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.

На первый взгляд может показаться, что пределы осуществления органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы указанным Законом определены достаточно узко и за ее пределами остались нормативные правовые акты, касающиеся административных, гражданско-правовых и других отношений в некоторых сферах. Однако с таким мнением не представляется возможным согласиться, поскольку все перечисленные в ч. 2 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе группы отношений имеют комплексный характер, т.е. они регулируются нормами различных отраслей права.

Несмотря на то, что указанные выше сферы занимают достаточно большую часть общественных отношений, практика проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы показывает, что выявляемые коррупциогенные факторы в большинстве случаев сопряжены с нарушениями федерального законодательства (более 80%). Следует учитывать, что согласно требованиям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры осуществляют надзор за соответствием законам всех категорий правовых актов, издаваемых органами, перечисленными в ст. 1 данного закона. Из этого следует не только целесообразность, но и необходимость принятия прокурором мер, направленных на исключение коррупциогенных факторов, в том числе и из тех актов, в отношении которых прокуратура не наделена Федеральным законом № 172-ФЗ полномочиями по проведению экспертизы.

В связи с этим актуальным является вопрос о расширении объекта антикоррупционной экспер-

тизы, проводимой органами прокуратуры в части исключения ограничений, содержащихся в ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов».

Вопрос предмета антикоррупционной экспертизы рассматривается также в научной литературе. Однако на сегодняшний момент единого мнения так и не выработано. Чаще всего происходит смешение понятий предмета и объекта антикоррупционной экспертизы [6, с. 32–34].

С.М. Будатаров, например, под предметом антикоррупционной экспертизы понимает административные процедуры, получившие юридическое закрепление в правовых актах или нашедших в них отражение [7, с. 34].

О.Г. Дьяконова предметом исследования антикоррупционной экспертизы считает «фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в нормативных правовых актах или проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и возможность их последующего устранения» [8, с. 48].

Согласно Е.Р. Россинской, теория судебных экспертиз дает единый подход к экспертным исследованиям, позволяет сформулировать предмет и задачи новых классов и родов экспертиз. На основе этой теории предметом антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов являются фактические данные (положения нормативного акта или проекта), указывающие на возможность создания условий для проявления коррупции и выявляемые с использованием специальных знаний [9].

При проведении антикоррупционной экспертизы деятельность эксперта направлена на изучение:

а) нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, поскольку приступая к работе, эксперт обращается к конкретному нормативному правовому акту или проекту нормативного правового акта;

б) конкретной нормы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта. Так, согласно Методике, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы

нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта;

в) фактических данных, положений этого нормативного акта или проекта.

По мнению А.В. Кудашкина, предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, а также нормы, содержащиеся в данных актах, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы [10, с. 26–30]. Такой подход наиболее соответствует фактическому положению дел.

Для объективной оценки акта на коррупциогенность эксперту необходимо принимать во внимание именно положения правового акта, которые направлены на регулирование общественных отношений.

В связи с вышесказанным, по нашему мнению, предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов, конкретные нормы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

Действующее законодательство ограничило сферу проведения антикоррупционной экспертизы для органов прокуратуры только актами, обладающими нормативностью.

В связи с этим очень важным является отнесение издаваемого документа к нормативным правовым актам либо иным правовым актам, не обладающим признаками нормативности.

Например, ряд органов исполнительной власти г. Москвы полагают, что ими нормативные правовые акты вообще не издаются, следовательно, весь массив издаваемых такими органами документов антикоррупционной экспертизе не подлежит. Вместе с тем ряд издаваемых ими документов обладает всеми признаками нормативного правового акта.

Согласно ч. 2 ст. 4 Закона г. Москвы «О правовых актах г. Москвы», нормативные правовые акты г. Москвы могут издаваться только в виде законов, указов мэра и постановлений правительства Москвы. Согласно упомянутому Закону и Регламенту правительства Москвы, отраслевые, функциональные и территориальные органы власти г. Москвы могут издавать только правовые акты по вопросам, связанным с непосредственным выполнением задач, определенных положениями о соответствующих органах ис-

полнительной власти г. Москвы. Между тем на практике нормы содержатся и в распоряжениях мэра и правительства Москвы, и в приказах и распоряжениях департаментов, комитетов и префектур и даже управ районов. Полностью исключить принятие нормативных правовых актов этими органами невозможно, поскольку именно на них возложены обязанности по регулированию той или иной сферы деятельности.

Это не единичный случай, например, согласно постановлению Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», территориальные органы федеральных органов власти вообще не обладают полномочиями по изданию нормативных правовых актов, однако данные органы издают различные акты, направленные на регулирование отношений в сфере, относящейся к ведению территориального органа. В связи с этим, как уже было сказано выше, не обладая формально признаками нормативности, данные акты не проходят антикоррупционную экспертизу со стороны органов прокуратуры.

Например, согласно Приказу ФСКН России от 27.06.2008 № 199 «Об утверждении Типового положения о региональном управлении Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и управлении Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по субъекту Российской Федерации» начальник территориального управления утверждает в установленном порядке положения о структурных подразделениях Управления, о межрайонных, городских (районных) органах наркоконтроля, должностные инструкции сотрудников и работников, должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих Управления.

Данная проблема может быть решена двумя способами.

1. Разработка Проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором помимо прочего будут содержаться 1) определения основных понятий, используемых в нормотворчестве, в том числе понятие нормативного правового акта, закона, законодательного акта, подзаконного норматив-

ного правового акта, законодательства и др.; 2) классификации основных и производных видов нормативных правовых актов.

2. Внесение изменений в Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», наделение прокуроров полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы всех правовых актов органов, организаций, их должностных лиц, в том числе инструкций, регламентов и т.д.

В информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» от 21.06.2010 отмечается, что, предупреждению принятия значительного количества нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, способствует работа органов прокуратуры по изучению проектов нормативных правовых актов.

Стоит отметить, что приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»<sup>1</sup> (далее – Приказ) органам прокуратуры поручено продолжить практику информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов <...> в проектах нормативных правовых актов.

Данным Приказом на прокуроров фактически возложена обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов с единственным отличием: прокуроры не вносят требований в случае обнаружения коррупциогенных факторов, а только направляют информацию в орган, в котором разработан проект.

Согласно информации, полученной от прокуроров субъектов, данная практика во многом способствует предотвращению включения коррупциогенных факторов в нормативные правовые акты, а также содействует уменьшению выявляемых

коррупциогенных факторов при проведении антикоррупционной экспертизы.

В связи с этим также следует законодательно закрепить полномочия прокуроров по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, что существенно облегчит работу органов прокуратуры в части взаимодействия с органами, осуществляющими правотворческую деятельность.

#### Список литературы

1. Егоров И. Юрий Чайка о наказании продажных чиновников, скрытых преступлениях и мониторинге Интернета // Российская газета. Столичный выпуск. – 2012. – № 5676 (3). – 12 января.
2. Объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: понятия и виды // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / Р.Р. Газимзянов, М.С. Азаров, В.В. Астанин, И.С. Барзилова и др. – М.: Проспект, 2010. – 96 с.
3. Кабанов П.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. – С. 13.
4. Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 3. – С. 34.
5. Кудашкин А.В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8.
6. Газимзянов Р.Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4.
7. Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 3. – С. 34.
8. Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. – М.: Проспект, 2010. – 96 с.
9. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М.С. Азаров, В.В. Астанин, И.С. Барзилова и др. – М.: Проспект, 2010. – 96 с.
10. Кудашкин А.В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8.

*В редакцию материал поступил 15.11.12*

<sup>1</sup> Законность. – № 4. – 2010.

### Информация об авторе

**Дмитриев Денис Артемович**, научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Адрес: 123022, г. Москва, 2-я Звенигородская ул, 15, тел.: (499) 259-50-58

E-mail: 007dmitriev@list.ru

### D.A. DMITRIYEV,

*Researcher of the Department of Prosecutor's inspection and law enforcement in the sphere of state and municipal service and corruption counteraction*

*Scientific-Research Institute of the Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation*

### ON THE ISSUE OF BROADENING THE LIMITS OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE CARRIED OUT BY PROSECUTOR'S OFFICE BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article views the issues of broadening the object and subject of anti-corruption expertise of normative legal acts and their drafts carried out by the prosecutor's office bodies. The main theoretical approaches to defining the subject and object of anticorruption expertise are analyzed.

*Key words:* anticorruption expertise; object; subject; Prosecutor's office.

### References

1. Egorov I. Yuriy Chaika o nakazanii prodazhnykh chinovnikov, skrytykh prestupleniyakh i monitoringe Interneta (Yuriy Chaika on punishing the corrupt officials, hidden crimes and Internet monitoring), *Rossiiskaya gazeta. Stolichnyi vypusk*, 2012, No. 5676 (3), 12th January.

2. Ob"ekty antikorrupcionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: ponyatiya i vidy (Objects of anti-corruption expertise of normative legal acts and their drafts: notion and types), *Antikorrupcionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov*. Moscow: Prospekt, 2010, 96 p.

3. Kabanov P.A. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 17.07.2009 № 172-FZ "Ob antikorrupcionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov"* (Scientific-practical comment on Federal Law of 17.07.2009 # 172-FZ "On anti-corruption expertise of normative legal acts and drafts of normative legal acts"). Kazan: Izd-vo "Poznanie" Instituta ekonomiki, upravleniya i prava, 2010, p. 13.

4. Budatarov S.M. Ob"ekt i predmet antikorrupcionnoi ekspertizy pravovykh aktov i ikh proektov (The object and subject of anti-corruption expertise of legal acts and their drafts), *Voprosy sudebnoi reformy: pravo, ekonomika, upravlenie*, 2009, No. 3, p. 34.

5. Kudashkin A.V. K voprosu o predmete i ob"ekte antikorrupcionnoi ekspertizy (On the issue of the subject and object of anti-corruption expertise), *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2010, No. 8.

6. Gazimzyanov R.R. Ob"ekt antikorrupcionnoi ekspertizy: ponyatie, sodержание, vidy (The object of anti-corruption expertise: notion, content, types), *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2009, No. 4.

7. Budatarov S.M. Ob"ekt i predmet antikorrupcionnoi ekspertizy pravovykh aktov i ikh proektov (The object and subject of anti-corruption expertise of legal acts and their drafts), *Voprosy sudebnoi reformy: pravo, ekonomika, upravlenie*, 2009, No. 3, p. 34.

8. D'yakonova O.G. Pravovaya ili antikorrupcionnaya ekspertiza (Legal or anticorruption expertise), *Antikorrupcionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov*. Moscow: Prospekt, 2010, 96 p.

9. *Antikorrupcionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov* (Anti-corruption expertize of normative legal acts and their projects), M.S. Azarov, V.V. Astanin, I.S. Barzilova. Moscow: Prospekt, 2010, 96 p.

10. Kudashkin A.V. K voprosu o predmete i ob"ekte antikorrupcionnoi ekspertizy (On the issue of the subject and object of anti-corruption expertise), *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2010, No. 8.

### Information about the author

**Dmitriyev Denis Artyomovich**, Researcher of the Department of Prosecutor's inspection and law enforcement in the sphere of state and municipal service and corruption counteraction Scientific-Research Institute of the Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Address: 15 2<sup>nd</sup> Zvenigorodskaya Str., 123022, Moscow, tel. (499) 259-50-58

E-mail: 007dmitriev@list.ru