



УДК 343.16  
ББК 67.72-93

## РОЛЬ И МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

*В.П. Епихин*

В статье рассматриваются основные вопросы производства антикоррупционной экспертизы и роль прокуратуры в механизме ее проведения. На основе анализа данных практики и исследования действующего антикоррупционного законодательства выявлены основные функции прокуратуры в этом процессе, ее полномочия. Отдельное внимание уделено проблемным аспектам, предложены возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционная экспертиза, правовая экспертиза, методика, коррупциогенный фактор, прокуратура.

В Российской Федерации в настоящее время в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции (см.: [6–9; 11; 13; 18; 19]). Одним из важных элементов всей деятельности органов государственной власти и особенно органов Прокуратуры РФ по противодействию коррупции является проведение антикоррупционной экспертизы. На расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ 04.03 2010 г. Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что «важно продолжить... экспертизу, которую мы не так давно ввели – экспертизу на коррупционную составляющую в нормативных актах. Ее эффективность очевидна... эта работа прокуратуры абсолютно востребована» [20]. Этим Президент РФ дополнительно подчеркнул важную роль органов прокуратуры РФ в проведении такого рода экспертиз.

Правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы были заложены еще в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. [2], страной-участницей которой Россия стала с 8 июня 2006 года. После принятия Федерального закона от 25.12 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [11] и Федерального закона от 17.07 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупци-

онной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [14] были внесены изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, была внесена новая статья 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

Методика проведения такой экспертизы была описана в Постановлении Правительства РФ сначала в 2009 г. [17] (в феврале 2010 г. введена в действие новая ее редакция [12]) и Приказом Генпрокуратуры РФ от 28.12 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [16].

Анализ перечисленных выше нормативных актов позволяет утверждать, что по результатам антикоррупционной экспертизы, в случае выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, прокурор вносит требование об изменении нормативного правового акта или обращается в суд. Некоторые авторы [4] полагают, что целям антикоррупционной экспертизы может также способствовать использование прокурорами таких классических средств прокурорского реагирования, как представление и предупреждение о недопустимости нарушения закона. При этом внесение представления об устранении нарушений закона относится к полномочиям прокурора, обеспечивающим решение задач устранения выявленных нарушений за-

кона, а также причин и условий, им способствующих. Представление вносится в орган или должностному лицу, компетенция которого позволяет обеспечить принятие реальных мер по устранению нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Применительно к антикоррупционной экспертизе представление может вноситься в случае неисполнения или иного нарушения правотворческими органами обязанностей, возложенных на них.

Следует согласиться с мнением авторов, которые принципиальным отличием антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры РФ, от аналогичной экспертизы, проводимой другими обязанными субъектами, полагают ее независимость, которая позволяет прокурорскому работнику, проводящему антикоррупционную экспертизу, не делать выводы под себя [3]. Однако и здесь, как показывает практика, не удалось избежать проблем. Основная из них – это относимость тех или иных правовых актов к нормативным, то есть необходимость определения, являются ли рассматриваемые акты нормативными правовыми актами, а следовательно, могут ли они быть предметом антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры РФ. Решение данного вопроса влечет за собой изменение природы правовых последствий. Ведь в случае, когда предметом антикоррупционной экспертизы выступают ненормативные правовые акты, то сама экспертиза с участием органов прокуратуры носит факультативный (необязательный) характер. В результате отказ нормотворческого органа учитывать выявленные прокурором коррупционные факторы в таких случаях не влечет каких-либо негативных правовых последствий.

В действующем законодательстве отсутствуют понятия нормативного и ненормативного правового акта, в связи с чем при разграничении указанных правовых актов необходимо ориентироваться на определение, данное в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.1996 г. № 781-ГД «Об обращении в Конституционный Суд РФ» [15], в котором под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый

(изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах своей компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48 (в ред. от 10.06.2010 г.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [10] под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, обладающий следующими существенными признаками: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

С принятием новой Методики проведения антикоррупционной экспертизы [12] произошло неоправданное, на наш взгляд, уменьшение коррупционных факторов. Из 17 признаков, которые в Методике 2009 г. [17] считались коррупционными, осталось только 11. Например, были исключены из списка такие факторы, как:

- фактор существования собственно пробела в правовом регулировании;
- отсутствие превентивных запретов и ограничений для органов власти;
- отсутствие норм ответственности власти;
- нарушение режима прозрачности информации и т. д.

Практика показывает, что даже с существующим перечнем коррупционных факторов возникают проблемы правового регулирования антикоррупционной экспертизы. В этом с нами солидарны многие авторы.

Например, М.Ю. Куликов [5] считает, что Гражданский процессуальный кодекс РФ не предусматривает правил рассмотрения такого обращения прокурора ни в ст. 45 «Участие в деле прокурора», ни в других статьях. Глава 24 ГПК РФ «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части» неприменима к данным правоотношениям, поскольку

ку в соответствии с ч. 1 ст. 251 ГПК РФ «гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании противоречащим закону полностью или в части». В случае обращения прокурора в суд в этом порядке коррупциогенные факторы как таковые не могут служить основанием для оспаривания нормативного правового акта, поскольку, в соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, «установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени». Таким образом, само наличие коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте не может признаваться нарушением акта более высокой юридической силы.

При проведении антикоррупционной экспертизы подзаконных актов необходимо, по мнению О.В. Казаченковой [1], не только выявлять коррупциогенные факторы, но и оценивать правовой акт с точки зрения соответствия его действующему законодательству в целом. Указанный системный подход, предполагающий осуществление антикоррупционной экспертизы при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и мониторинге их применения, закреплен в ч. 4 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и проектов нормативных правовых актов» [13].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Казаченкова, О. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / О. В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 29–38.
2. Конвенция ООН против коррупции. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).
3. Кудашкин, А. В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 26–30.
4. Кудашкин, А. В. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин, Т. Л. Козлов // Законность. – 2010. – № 7. – С. 33–37.
5. Куликов, М. Ю. Административно-правовые проблемы противодействия коррупции в органах исполнительной власти / М. Ю. Куликов // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 26–28.
6. Национальный план противодействия коррупции : утв. Указом Президента Рос. Федерации от 31.07 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. – 2008. – 05 авг. (№ 64).
7. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25.10 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 14 нояб. (№ 46). – Ст. 4720.
8. О мерах по противодействию коррупции : указ Президента РФ от 19.05 2008 г. № 815 // Собрание законодательства РФ. – 2008. – 26 мая (№ 21). – Ст. 2429.
9. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента РФ № 460 от 13.04 2010 г. // Собрание законодательства РФ. – 2010. – 19 апр. (№ 16). – Ст. 1875.
10. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11 2007 г. № 48 (в ред. от 10.06 2010 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 1 (Январь); 2010. № 8 (Август).
11. О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – 29 дек. (№ 52 (ч. 1)). – Ст. 6228.
12. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26.02 2010 г. № 96 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – 08 марта (№ 10). – Ст. 1084.
13. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон РФ от 17.07 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – 20 июля (№ 29). – Ст. 3609.
14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных

правовых актов : федер. закон от 17.07 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – 20 июля (№ 29). – Ст. 3609.

15. Об обращении в Конституционный Суд РФ : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11 1996 г. № 781-ГД // Ведомости ФС РФ. – 1996. – № 32. – Ст. 1334.

16. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов : приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12 2009 г. № 400 // Законность. – 2010. – № 4. – С. 60–63.

17. Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положе-

ний, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановление Правительства РФ от 05.03 2009 г. № 196 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – 09 марта (№ 10). – Ст. 1241.

18. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 09.03 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 24 дек. (№ 52 (ч. 1)). – Ст. 4921.

19. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 21.02 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 17 июня (№ 25). – Ст. 2954.

20. <http://президент.рф/выступления/7033> (дата обращения: 05.02.2011).

## **ON IMPORTANCE OF PROSECUTION IN THE PROCEDURE OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE**

*V.P. Epikhin*

In the article the author provides basic information on the procedure of anti-corruption expertise and the role of prosecutors in the mechanism of its implementation. Based on the analysis of practice and studies of the existing anti-corruption legislation the author identifies the main function of public prosecution, and its powers. Special attention is paid to the problematic issues, possible solutions are suggested.

**Key words:** *corruption, anti-corruption examination, legal examination, principles, corruption factor, prosecutor's office.*