

УДК 343.9

А.В. КУДАШКИН,

доктор юридических наук, профессор

ГОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры РФ», г. Москва

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПРОВОДИМАЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ, – ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье рассматриваются правовые основы антикоррупционной экспертизы, особенности и проблемы практики ее проведения органами прокуратуры, пути их решения.

Одним из факторов, способствующих наличию массовых коррупционных проявлений, является некачественное законодательство, в том числе, коррупциогенность нормативных правовых актов (далее – НПА). Как показывает практика, действующие НПА содержат значительное количество норм, способствующих злоупотреблению властными полномочиями и, как следствие, порождающих коррупцию. Причины этого обстоятельства объективного и субъективного свойства. К последним относится в числе прочих причин лоббирование принятия НПА, в которых закладываются дефектные нормы.

Нормы, которые провоцируют коррупционные проявления, в том числе, совершение коррупционных правонарушений, называются коррупциогенными. Совершенствование качества правового регулирования путем устранения коррупциогенных норм, обеспечение режима законности, является важной задачей как органов государственной власти и местного самоуправления, так и органов прокуратуры.

В течение 2009 г. органами прокуратуры изучено на предмет наличия коррупциогенных факторов более полумиллиона нормативных правовых актов и около 300 тыс. их проектов. На основе проведенного анализа выявлено более 36 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы. Аналогичная работа активно проводится и в 2010 г. – только в первом квартале 2010 г. они выявлены в более 10,7 тыс. нормативных правовых актах и их проектах.

Как известно, правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов заложены в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (далее – Конвенция ООН), участницей которой Российская Федерация стала с 8 июня 2006 г. Согласно Конвенции ООН, каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Необходимо отметить, что институт антикоррупционной экспертизы присущ не всем развитым государствам. Так, в ходе состоявшегося в Генеральной прокуратуре Российской Федерации в мае 2010 г. семинара с участием сотрудников правоохранительных органов Дании и Франции выяснилось, что в указанных государствах в число средств противодействия коррупции антикоррупционная экспертиза (далее – АКЭ) не входит. Указанное обстоятельство объясняется низким уровнем коррупции в указанных государствах, что объективно подтверждается исследованиями международных организаций. По индексу восприятия коррупции, по данным Трансперенси Интернешнл за 2009 г., Дания находится на 2 месте, а Франция – на 24, в то время как России – на 146 месте из 180.

В целях реализации положений Конвенции в 2008 г. в России был принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о коррупции), а также

были внесены изменения в действующее законодательство, которыми были установлены правовые основы противодействия коррупции в России.

Закон о коррупции в числе прочих мер по профилактике коррупции называет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Специальными законами, направленными на регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы, являются:

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ);

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в который Федеральным законом от 17.07.2009 № 171-ФЗ включена специальная статья ст. 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов». С принятием данной нормы была поставлена точка в имевшейся дискуссии между Генеральной прокуратурой РФ и Минюстом России о предмете антикоррупционной экспертизы: Генпрокуратура в обязательном порядке занимается антикоррупционной экспертизой НПА, а Минюст – проектов. Но поскольку на органы прокуратуры Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» возложена в числе прочих нормотворческая функция, а в 74 субъектах Федерации прокуратуры субъектов наделены правом законодательной инициативы, постольку на практике органы прокуратуры проводят антикоррупционную экспертизу и проектов нормативных правовых актов.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы определен постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, которым также утверждена методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Генпрокурором России издан Приказ от 28.12.2009 № 400, которым определен порядок и организация ее проведения в органах прокуратуры.

Антикоррупционная экспертиза играет двоякую роль. Во-первых, она является способом выявления коррупциогенных норм. Во-вторых, антикоррупционная экспертиза предназначена играть превентивную роль в отношении коррупционных проявлений.

Коррупциогенная норма порождает или может породить коррупционные правонарушения. Такая норма не соответствует целям и задачам правового регулирования, поскольку обычная правовая норма направлена на регулирование наиболее важных, существенных общественных отношений, на эффективное воздействие на них путем применения предусмотренных законом мер принуждения от нарушения, рассчитанное на неоднократную реализацию (соблюдение, применение, исполнение, использование, осуществление), в то время как коррупциогенная норма, формально имеющая такое же функциональное назначение, на практике снижает эффективность воздействия на общественные отношения.

Устранение коррупциогенных норм возможно в процессе нормотворческой деятельности органа, принявшего акт (нормотворческого органа), либо реализации правоохранительных функций уполномоченными государственными органами, в том числе, органами прокуратуры. Устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности. Так, по итогам 2009 г. на основе принятых мер прокурорского реагирования приведено в соответствие с федеральным законодательством более 31,5 тыс. нормативных правовых актов и их проектов, что составляет около 87% от выявленных некачественных НПА.

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации, на которые возложено проведение антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, а также институты гражданского общества и граждане. К субъектам антикоррупционной экспертизы, которые обязаны проводить антикоррупционную экспертизу, относятся: прокуратура Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (в том числе, его территориальные подразделения), иные органы, организации и их должностные лица, принимающие нормативные правовые акты.

В инициативном порядке антикоррупционную экспертизу проводят независимые эксперты (юридические и физические лица, получившие аккредитацию в качестве таковых в Минюсте

России), институты гражданского общества (общественные организации) и граждане, которые не обладают статусом независимых экспертов. Последствия проведения экспертизы у различных субъектов различны. Последние из указанных субъектов не обладают официальным статусом независимых экспертов и поэтому не могут рассчитывать на официальный ответ на направленное заключение по результатам проведенной ими антикоррупционной экспертизы.

В соответствии с полномочиями субъектов антикоррупционной экспертизы, определенными Федеральным законом № 172-ФЗ, органы, организации, их должностные лица проводят такую экспертизу всех разрабатываемых проектов НПА при проведении их правовой экспертизы и мониторинге применения принятых нормативных правовых актов.

Компетенция институтов гражданского общества (общественные организации и объединения) и граждан в части предмета антикоррупционной экспертизы не ограничена: они могут проводить антикоррупционную экспертизу любых правовых актов и их проектов, в том числе ненормативного характера, и осуществлять мониторинг применения любых правовых актов.

Предмет антикоррупционной экспертизы, осуществляемой органами прокуратуры, определен Федеральным законом № 172-ФЗ (ч. 2 ст. 3). Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу НПА органов, организаций, их должностных лиц 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 Федеральным законом № 172-ФЗ определены достаточно узко и за пределами антикоррупционной экспертизы остались НПА, касающиеся административных, гражданско-правовых и др. отношений в сфере связи, транспорта и т.д. Однако с таким мнением сложно согласиться, поскольку все перечисленные в ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ группы отношений имеют комплексный характер, то есть они регулируются нормами различных отраслей права. Так, вопросы государственной службы регулируются нормами административного права (в то же время, вопросы жилищного обеспечения – нормами гражданского и жилищного права, финансового обеспечения – финансового права); государственной и муниципальной собственности – нормами гражданского права (а также отдельные аспекты – нормами земельного, административного и иных отраслей права) и т.д.

Необходимо отметить, что прокуроры вне реализации требований Федерального закона № 172-ФЗ ориентированы на информирование соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в НПА, не относящихся к категории актов, установленных ч. 2 ст. 3 названного закона, а также в проектах нормативных правовых актов. Такой подход является оправданным, поскольку во многих регионах пока еще отсутствуют достаточные профессиональные кадровые и организационные ресурсы для качественного проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов органами государственной власти и местного самоуправления.

Анализ показывает, что именно прокуроры на основании имеющейся практики правоприменения способствуют наиболее эффективному выявлению коррупциогенных факторов. В течение 2009 г. прокурорами направлено более 8,5 тыс. информационных писем, в которых нашли отражение выявленные коррупциогенные факторы.

Принципиальными отличиями антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, от аналогичной экспертизы, проводимой другими обязанными субъектами (например, федеральными органами исполнительной власти), является:

1. Ее независимость, которая позволяет прокурорскому работнику, проводящему антикоррупционную экспертизу, делать объективные выводы. Ведомственная антикоррупционная экспертиза не лишена возможности субъективного подхода в процессе нормотворческой деятельности, который подчас приводит к тому, что административные процедуры по оказанию публичных услуг «пишутся под себя», то есть создают комфортные условия для служащих, которые обязаны такие услуги оказывать, а не для тех, кому они предоставляются.

2. В отличие от антикоррупционной экспертизы, проводимой независимыми экспертами, выводы которых, сформулированные в заключении, должны рассматриваться разработчиками НПА (отказ от учета в разрабатываемом НПА сделанных рекомендаций не влечет для разработчиков никаких юридических последствий), результаты экспертизы, проведенной органами прокуратуры, отраженные в протесте или требовании об устранении из НПА коррупционного фактора, не учтенные разработчиком, могут быть оспорены прокурором, который имеет право на обращение с соответствующим заявлением в суд. Таким правомочием обладает только прокурор. Это правомочие прокуроры активно используют. Так, в течение 2009 г. прокурорами в суды направлено более 760 заявлений, в первом квартале 2010 г. – 130 заявлений.

3. Другой особенностью является формальный характер выводов АКЭ, то есть не обязательно должны наступать негативные последствия в виде совершения коррупционных правонарушений. Как раз именно в таком подходе заключается превентивное значение АКЭ и ее ценность. Однако мониторинг правоприменения должен играть существенную роль в выявлении коррупционных факторов в действующих нормативных правовых актах. Речь в данном случае идет о выявлении коррупционных практик, т.е. фактов правоприменения, характеризующихся коррупционными проявлениями, в том числе совершением коррупционных правонарушений. В этом случае мониторинг правоприменения характеризуется как процесс, в ходе которого накапливается информация о коррупционном эффекте, коррупционном потенциале правовой нормы, содержащей коррупционные факторы.

Именно перечисленные отличия обеспечивают наибольшую эффективность проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры.

Важность работы по проведению антикоррупционной экспертизы неоднократно подчеркивалась руководством страны. На расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 4 марта 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».

Следует отметить, что потенциал антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, задействован не в полной мере, что существенно влияет на ее эффективность. Данное обстоятельство объясняется не до конца отлаженным механизмом его нормативного регулирования. Как было отмечено ранее, в случае отклонения внесенного прокурором требования об изменении НПА, содержащего коррупционные факторы, прокурор обязан использовать право на обращение с заявлением в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации (ст. 4 Федерального закона № 172-ФЗ). Однако при этом возникают проблемы процессуального характера, следствием которых стал тот факт, что за 2009 г. ни одно такое заявление судами рассмотрено не было.

В порядке, предусмотренном гл. 24 ГПК РФ («Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части») и гл. 23 АПК РФ («Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов»), могут быть поданы заявления о признании недействующими НПА, противоречащих федеральному законодательству и содержащих коррупционные факторы. Судебная практика по рассматриваемым вопросам свидетельствует, что именно по этой категории дел органы прокуратуры подают заявления в суды. Проблема заключается в том, что действующий ГПК РФ и АПК РФ не содержат процессуальный механизм рассмотрения заявлений, поданных прокурорами в суд, о внесении изменений в НПА с целью исключения из него коррупционных факторов.

В порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ («Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»), могут быть поданы заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которые могут быть выражены в отклонении (неисполнении) внесенного прокурором требования об изменении НПА, содержащего коррупциогенные факторы. Однако такое регулирование не позволяет в полной мере реализовать новые полномочия прокуроров.

В целях реализации новых полномочий прокуроров по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы объективно требуется внесение изменений в ГПК РФ и АПК РФ.

Считаем целесообразным ч. 1 ст. 45 ГПК РФ («Участие в деле прокурора») дополнить положением, предусматривающим возможность обращения прокурора в суд с заявлением об исполнении протеста прокурора, требования прокурора, вытекающую из его полномочий, перечисленных в ст. ст. 9.1, 22, 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Аналогичную норму целесообразно внести в ст. 52 АПК РФ.

Статью 245 ГПК РФ («Дела, возникающие из публичных правоотношений»), которой определен перечень дел, возникающих из публичных правоотношений, дополнить категорией дел, рассматриваемых судом по заявлениям прокурора об исполнении протеста прокурора, требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. ст. 9.1, 22, 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Аналогичную норму целесообразно внести в ст. 192 АПК РФ.

В ч. 1 ст. 251 ГПК РФ («Подача заявления об оспаривании нормативных правовых актов») предусмотреть возможность обращения прокурора в суд с заявлением о признании недействующим НПА полностью или в части по основаниям наличия в нем коррупциогенных факторов. Для того чтобы процессуальный механизм заработал, необходимо изменить ст. 253 ГПК РФ («Решение суда по заявлению об оспаривании нормативного пра-

вового акта»), установив, что оспариваемый НПА или его часть противоречит федеральному закону либо другому НПА, имеющим большую юридическую силу, либо *содержит коррупциогенные факторы*. Суд признает НПА недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Аналогичную норму целесообразно внести в ст. 194 АПК РФ.

В гл. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» целесообразно включить положения, которые бы отнесли проведение прокурором антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов к деятельности по надзору за исполнением законов, а требование прокурора, вносимое по результатам экспертизы, – к числу актов прокурорского реагирования.

Необходимо приведение положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в соответствие с нормами ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в части предмета надзора – круга экспертируемых нормативных правовых актов. В частности, ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» целесообразно дополнить новым четвертым следующего содержания:

«Соответствие требованиям законодательства о противодействии коррупции нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) 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;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципаль-

ные должности, должности государственной или муниципальной службы».

Вполне очевидны также проблемы процессуального механизма оспаривания НПА, в которых выявлены коррупциогенные факторы. Так, согласно ст. 56 ГПК РФ (ст. 65 АПК РФ) при подготовке заявления в суд прокурор должен доказать те обстоятельства, на которые он ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела. Эти сведения могут быть получены из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, заключений экспертов и других источников.

На какие доказательства можно и должно ссылаться в указанном заявлении, доказывая факт создания нормативным правовым актом или проектом нормативного правового акта условий для проявления коррупции? В данном случае доказательством является принятие уполномоченным лицом (органом) нормативного правового акта, в котором прокурором выявлены коррупциогенные факторы, несущие потенциальную возможность возникновения коррупционных правонарушений. Смысл антикоррупционной экспертизы в том и

заключается, чтобы превентивно им препятствовать.

Необходимо ли ссылаться на конкретные негативные последствия применения нормативного правового акта, в котором выявлен коррупциогенный фактор? Действующее законодательство этого не требует, то есть нет необходимости доказывать факт создания условий для проявления коррупции, при отсутствии наступивших коррупционных последствий.

Перечисленные проблемы свидетельствуют о том, что в настоящее время в целях реализации новых полномочий прокуроров назрела необходимость внесения изменений в гражданское процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство.

Список литературы

1. Будатаров С.С. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 3.
2. Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов; под ред. В.Н. Южакова. – М.: Цент. стратег. разраб.; Статут, 2007.
3. Отношение в обществе к коррупции является важнейшим инструментом в борьбе с ней / Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. – URL: <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/7365>
4. Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие. – М., 2009.
5. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5–13.

В редакцию материал поступил 27.09.10

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, прокуратура, организация и порядок проведения, проблемы.
