

УДК 34.06

## **О целесообразности проведения прокурором антикриминогенной экспертизы проектов нормативных правовых актов (на примере конституционного права на жилище)**

**Неганова Екатерина Николаевна**

Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,  
отдел проблем прокурорского надзора и укрепления законности  
в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина,  
Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
123022, Российская Федерация, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15;  
e-mail: neganova@ro.ru

Publishing House "ANALITIKA RODIS" (analitikarodis@yandex.ru) http://publishing-vak.ru/

### **Аннотация**

Наш подход в сфере совершенствования правотворческой деятельности направлен на нейтрализацию криминогенных факторов в проектах федеральных и региональных законов посредством расширения «общенадзорных» полномочий прокурора. С целью повышения содержательного качества принимаемых федеральных и региональных законов, недопущения принятия законопроектов, содержащих криминогенные факторы, уместно легализовать антикриминогенную экспертизу проектов нормативных правовых актов, наделив прокурора полномочием по осуществлению такой экспертизы в рамках законотворческой деятельности. Оправданно дополнение Закона о прокуратуре статьей 9.3, что расширит перечень «общенадзорных» средств прокурора. Осуществление прокурором антикриминогенной экспертизы проектов нормативных актов способно сыграть социально-полезную роль, когда речь идет о проектах, регулирующих конституционные права социально незащищенных категорий граждан. Целесообразность изложенного обосновывается необходимостью выстраивания стратегии «общенадзорного» предупреждения органами прокуратуры общественно опасных деяний в социально-значимых сферах.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Неганова Е.Н. О целесообразности проведения прокурором антикриминогенной экспертизы проектов нормативных правовых актов (на примере конституционного

права на жилище) // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 6А. С. 62-69.

### **Ключевые слова**

Деятельность прокурора, антикриминогенная экспертиза, проекты нормативных правовых актов, конституционное право на жилище, законотворческая деятельность, «общенадзорные» полномочия прокурора.

## **Введение**

Проблематика совершенствования правотворческой деятельности в России рассматривается давно с поиском подходов и направлений улучшения такой деятельности [Полатов, диссертация, 2004; Каратеев, диссертация, 2007; Володин, 1996; Панько, 1998; Троицкий, 2005; Сухоруков, 1992; Орехова, 2003]. Мы будем вести речь о совершенствовании правотворческой деятельности с точки зрения формирования законодательства, позволяющего реально реализовывать социальные конституционные гарантии в социальном правовом государстве, которым является Российская Федерация.

Как указывает П.Ю. Каратеев, выделение различных аспектов техники законотворчества позволяет классифицировать правила законодательной техники соответственно в ее содержательном, формально-юридическом, нормативно-структурном, логическом, языковом, документально-техническом аспектах, что дает возможность выделить существенные признаки правил, входящих в каждую из указанных групп [Каратеев, автореферат, 2007, 8]. Наш подход в сфере совершенствования правотворческой деятельности будет направлен в сторону нейтрализации криминогенных факторов в проектах федеральных и региональных законов посредством расширения «общенадзорных» полномочий прокурора. Рассмотрим подробнее.

## **Криминогенные факторы при осуществлении правотворчества**

Позиция Генеральной прокуратуры в России направлена на усиление надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на исключение фактов несвоевременного выявления и оспаривания нормативных правовых актов, содержащих противоречия положениям федерального законодательства<sup>1</sup>. Федеральные законы также не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Однако зачастую прямое противоречие конкретного федерального закона Конституции Российской Федерации выявить затруднительно. Вместе с тем

---

1 Обзор заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии прокурорского надзора в сфере регионального и муниципального нормотворчества от 17.03.2017 № 65-07-2017. С. 5. // Документ опубликован не был // Арх. Акад. Ген. прокуратуры. Рос. Федерации. НИИ. Отдел.

подобный федеральный закон может содержать в себе криминогенные факторы, способствующие совершению нарушений прав человека и гражданина; причем характер таких нарушений может содержать и признаки общественно опасных деяний.

Наличие криминогенных факторов следует исключить еще при осуществлении правотворчества в принимаемых проектах федеральных законов. Иллюстрацию приведем из жилищно-правовой сферы, нарушения и особенно преступления в которой создают наибольшую социальную напряженность в обществе. Так, по нашему мнению, наличие криминогенного фактора можно усмотреть, в проекте № 414424-6 Федерального закона «О внесении изменений в ст. 17 и 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенном в 2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (Проект Федерального закона № 414424-6, 2013) [www](http://www.gd.gov.ru)). Законопроект предоставляет инвалидам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, получить за счет средств федерального бюджета жилое помещение с увеличенным в 2 раза размером жилплощади (исходя из общей площади жилья 36 квадратных метров, а не 18 квадратных метров). При этом разработчиками законопроекта не учтено то, что в настоящее время, как это следует из абзаца 11 ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», существует возможность лишения права на такое жилье на законных основаниях по истечении 6 месяцев после помещения инвалида в стационар на так называемое «постоянное место жительства». О проблеме возможности лишения права на жилье в административном, а не в судебном порядке мы говорили еще в 2006 году [Мозымова, 2006, 42-45]. По сути, речь в данном случае идет о выселении.

Вместе с тем, выселение – это такая категория гражданских дел, которая предусматривает усиленные меры по защите прав выселяемых лиц. Во-первых, выселение возможно только в судебном порядке, а во-вторых, дела о выселении из жилого помещения рассматриваются только с участием прокурора как гаранта законности и правопорядка (ч. 3 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). С этим не согласуется содержание специальных жилищных норм права, регулирующих отношения с участием инвалидов, предусматривающих возможность фактического выселения инвалида из своего жилья и оставление его на постоянном проживании в стационаре – т. е. фактическое его помещение в стационар – *в значительно упрощенном административном порядке* без участия судьи и прокурора, а также без представителя органа социальной защиты. И это несмотря на то, что согласно ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации, никто не может быть произвольно лишен жилища. Таким образом, учитывая общеизвестный низкий процент обеспечения социальным жильем льготных категорий граждан и отсутствие надежных государственных гарантий невозможности подобной произвольной утраты права на жилое помещение, налицо криминогенный фактор анализируемого законопроекта.

Следует отметить, что осуществляемая в настоящее время правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов прежде всего направлена на повышение качества принимаемых

законов [Полатов, автореферат, 2004, 8]. При этом нами усматривается недостаточно глубоко проведенная экспертиза анализируемого законопроекта<sup>2</sup>, который не был в итоге принят по иным основаниям (см. Постановление ГД ФС РФ от 14.10.2015 № 7352-6), нежели по причине наличия в нем криминогенных факторов. Полагаем, что подобная ситуация могла складываться и в отношении иных социально-значимых законопроектов. В связи с этим, по нашему мнению, совершенствование законотворческой деятельности должно получить дальнейшую проработку в направлении повышения уровня правовой экспертизы законопроектов с целью повышения качества принимаемых законов. В совершенствование этого направления в повышении качества принимаемых законопроектов по вопросам реализации социальных конституционных прав большой вклад вносит прокурор в рамках законотворческой деятельности в соответствии со ст. 1 и 9 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о прокуратуре) и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» при проведении правовой экспертизы проектов законов и иных правовых актов.

С целью совершенствования законопроектной деятельности и повышения содержательного качества принимаемых федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, недопущения принятия законопроектов, содержащих криминогенные факторы, целесообразно легализовать «антикриминогенную экспертизу проектов нормативных правовых актов», наделив прокурора полномочием по осуществлению такой экспертизы в рамках правотворческой деятельности. В связи с этим целесообразно дополнить Федеральный закон о прокуратуре соответствующей статьей 9.3, в результате чего перечень «общенадзорных» средств прокурора будет расширен.

Осуществление прокурором антикриминогенной экспертизы проектов нормативных правовых актов способно сыграть социально-полезную роль, когда речь идет о проектах законодательных актов, регулирующих конституционные права социально незащищенных категорий граждан, особенно жилищных. Данное предложение целесообразно с точки зрения выстраивания стратегии «общенадзорного» предупреждения органами прокуратуры общественно опасных деяний в сфере права на жилище, а также в других социально значимых сферах, и с учетом высокого антикриминогенного потенциала прокуратуры.

2 См.: Заключение Счетной палаты РФ от 06.03.2014 № ЗСП-123/11-02 «На проект федерального закона № 414424-6 «О внесении изменений в статьи 17 и 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; Заключение Комитета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству от 03.12.2014 № 156(3.2) «На проект федерального закона № 414424-6 «О внесении изменений в статьи 17 и 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ от 22.09.2015 № 2.2-1/4266 «По проекту федерального закона № 414424-6 «О внесении изменений в статьи 17 и 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (повторно, первое чтение); Решение Комитета по труду, социальной политике и делам ветеранов от 23.09.2015 № 32-135 «О проекте федерального закона № 414424-6 «О внесении изменений в статьи 17 и 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

## Заключение

Ученые единодушны во мнении значимости воздействия юридической науки на законодотворчество [Сухоруков, 1992, 6]. В этом контексте мы не отрицаем дискуссионность нашей точки зрения и открыты к высказываниям оппонентов, так как, на наш взгляд, учет мнений экспертов при совершенствовании правотворческой деятельности позволит создать условия для формирования законодательной базы, соответствующей правовому социальному государству.

## Библиография

1. Володин В.В. Субъект Российской Федерации: Проблемы власти, законодотворчества и управления: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1996. 36 с.
2. Каратеев П.Ю. Техника законодотворчества: проблемы совершенствования и развития на современном этапе: по материалам законодотворчества Сахалинской области: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. 222 с.
3. Каратеев П.Ю. Техника законодотворчества: проблемы совершенствования и развития на современном этапе: по материалам законодотворчества Сахалинской области: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. 28 с.
4. Мозымова Е.Н. Некоторые особенности защиты жилищных прав инвалидов и лиц пожилого возраста в суде // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 10. С. 42-45.
5. Орехова Н.Л. Законодотворчество: теоретико-правовые аспекты: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 25 с.
6. Панько К.К. Фикции в уголовном праве: в сфере законодотворчества и правоприменении: дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 1998. 233 с.
7. Полатов Ю.Д. Гражданское законодательство: вопросы законодотворчества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 197 с.
8. Полатов Ю.Д. Гражданское законодательство: вопросы законодотворчества: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 20 с.
9. Проект Федерального закона № 414424-6 «О внесении изменений в статьи 17 и 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред., внесена в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21.12.2013). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=113857#0>
10. Сухоруков П.П. Формы воздействия юридической науки на законодотворчество: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. 153 с.
11. Троицкий В.В. Делегированное законодотворчество: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 173 с.

---

**On the expediency of the prosecutor's anti-crime expert  
examination of draft normative legal acts  
(on the example of the constitutional right to housing)**

**Ekaterina N. Neganova**

PhD in Law, Senior Researcher,  
Department of problems of Prosecutor's supervision and strengthening of legality  
in the sphere of constitutional rights and freedoms of man and citizen,  
Research Institute of the Academy of the Prosecutor General  
of the Russian Federation,  
123022, 15 2-ya Zvenigorodskaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: neganova@ro.ru

**Abstract**

Our approach in the field of improving law-making activities is aimed at neutralizing criminal factors in the drafts of federal and regional laws through the expansion of the "general supervisory powers" of the prosecutor. In order to increase the content quality of the federal and regional laws adopted, to prevent the adoption of bills containing criminal factors, it is appropriate to legalize the anti-crime expert examination of draft normative legal acts, giving the prosecutor the authority to implement such an examination in the framework of lawmaking activities. The supplement to the Law on the Prosecutor's Office with Article 9.3 will expand the list of "prosecutorial" public funds. The prosecutor's implementation of anti-crime expert analysis of draft normative acts can play a socially useful role when it comes to projects regulating the constitutional rights of socially unprotected categories of citizens. The expediency of the above is justified by the need to build a strategy of "general supervisory" warning to public prosecutors of socially dangerous acts in socially significant spheres. The author underlines the significance of the impact of jurisprudence on lawmaking. In this context, we do not deny the controversy of our point of view and are open to the statements of opponents, since, in our opinion, taking into account the opinions of experts when improving lawmaking activity will create the conditions for the formation of a legislative framework corresponding to a legal social state.

**For citation**

Neganova E.N. (2017) O tselesoobraznosti provedeniya prokurorom antikriminogennoi ekspertizy proektov normativnykh pravovykh aktov (na primere konstitutsionnogo prava na zhilishche) [On the expediency of the prosecutor's anti-crime expert examination of

draft normative legal acts (on the example of the constitutional right to housing)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (6A), pp. 62-69.

### Keywords

Prosecutor's activities, anti-crime expert examination, draft normative legal acts, constitutional right to housing, lawmaking activity, "public authorities" powers of the prosecutor

### References

1. Karateev P.Yu. (2007) *Tekhnika zakonotvorchestva: problemy sovershenstvovaniya i razvitiya na sovremennom etape: po materialam zakonotvorchestva Sakhalinskoi oblasti. Dokt. Diss. Abstract* [Technology of lawmaking: the problems of improvement and development at the present stage: on the basis of the law-making materials of the Sakhalin Region. Doct. Diss.]. Saint Petersburg.
2. Karateev P.Yu. (2007) *Tekhnika zakonotvorchestva: problemy sovershenstvovaniya i razvitiya na sovremennom etape: po materialam zakonotvorchestva Sakhalinskoi oblasti. Dokt. Diss.* [Technology of lawmaking: the problems of improvement and development at the present stage: on the basis of the law-making materials of the Sakhalin Region. Doct. Diss.]. Saint Petersburg.
3. Mozymova E.N. (2006) *Nekotorye osobennosti zashchity zhilishchnykh prav invalidov i lits pozhilogo vozrasta v sude* [Some features of protection of housing rights of disabled people and elderly people in court]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess* [Arbitration and civil procedure], 10, pp. 42-45.
4. Orekhova N.L. (2003) *Zakonotvorchestvo: teoretiko-pravovye aspekty. Dokt. Diss. Abstract* [Lawmaking: theoretical and legal aspects. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
5. Pan'ko K.K. (1998) *Fiktzii v ugovnom prave: v sfere zakonotvorchestva i pravoprimerenii. Dokt. Diss.* [Fictions in criminal law: in the field of lawmaking and law enforcement. Doct. Diss.]. Yaroslavl.
6. Polatov Yu.D. (2004) *Grazhdanskoe zakonodatel'stvo: voprosy zakonotvorchestva. Dokt. Diss. Abstract* [Civil legislation: issues of lawmaking. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
7. Polatov Yu.D. (2004) *Grazhdanskoe zakonodatel'stvo: voprosy zakonotvorchestva. Dokt. Diss.* [Civil legislation: issues of lawmaking. Doct. Diss.]. Moscow.
8. *Proekt Federal'nogo zakona № 414424-6 "O vnesenii izmenenii v stat'i 17 i 28.2 Federal'nogo zakona "O sotsial'noi zashchite invalidov v Rossiiskoi Federatsii" (red., vnesena v GD FS RF, tekst po sostoyaniyu na 21.12.2013)* [Draft Federal Law No. 414424-6 "On Amendments to Articles 17 and 28.2 of the Federal Law "On the Social Protection of Persons with Disabilities in the Russian Federation"]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=113857#0> [Accessed 26/04/17].

- 
9. Sukhorukov P.P. (1992) *Formy vozdeistviya yuridicheskoi nauki na zakonotvorchestvo. Dokt. Diss.* [Forms of the impact of legal science on lawmaking. Doct. Diss.]. Moscow.
  10. Troitskii V.V. (2005) *Delegirovannoe zakonotvorchestvo: teoriya i praktika. Dokt. Diss.* [Delegated lawmaking: theory and practice. Doct. Diss.]. Moscow.
  11. Volodin V.V. (1996) *Sub'ekt Rossiiskoi Federatsii: Problemy vlasti, zakonotvorchestva i upravleniya. Dokt.Diss. Abstract* [Subject of the Russian Federation: Problems of power, lawmaking and management. Doct. Diss. Abstract]. Saint Petersburg.