



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

И. Романова*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВЫЯВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ И ИХ ПРОЕКТАХ

Аннотация. Статья посвящена исследованию правовых последствий вынесения прокурорами требований об изменении нормативного правового акта, составленного по результатам проведения антикоррупционной экспертизы. Рассматриваются спорные вопросы, связанные со сроками рассмотрения требований нормотворческими органами, анализируются варианты обжалования требований и случаи направления вместо них протестов. Отдельно рассматриваются случаи направления прокурорами информации о выявлении коррупциогенных факторов. Это связано с тем, что информация составляется при обнаружении коррупциогенных факторов в правовых актах, которые формально не подпадают под полномочия органов прокуратуры, возложенные на неё Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (например, законопроекты, ненормативные правовые акты). Если же при проведении антикоррупционной экспертизы обнаруживается противоречащий закону правовой акт или отдельная норма, то применяется такая форма прокурорского реагирования, как принесение протеста. Особое внимание уделяется проблемам процессуального законодательства, связанным с отсутствием закрепления возможности для прокуроров требовать внесения изменений в нормативные правовые акты в судебном порядке, предлагаются способы их разрешения.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, прокуратура, требование об изменении, протест, оспаривание решений, нормативный правовой акт, противодействие коррупции, коррупциогенный фактор, информация, представление.

Антикоррупционная экспертиза является действенной и хорошо зарекомендовавшей себя деятельностью специалистов по выявлению коррупциогенных факторов. Прокуратуре отведена ведущая роль с наделением большим объемом полномочий в этой сфере. Вы-

явленные прокурорскими работниками в правовых актах коррупциогенные факторы отображаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта.

В описательной части этого требования указываются выявленные коррупциогенные

© Романова Инесса

* Соискательница кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского
[iness5-01@yandex.ru]

410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83.

МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина) www.msa.ru и © NOTA BENE (ООО «НБ-Медиа») www.nbpublish.com



факторы, наступившие и возможные негативные последствия применения нормативного правового акта, а также предложен способ устранения обнаруженных коррупционных факторов. Так, в требовании может содержаться рекомендация о внесении изменений в нормативный правовой акт, отмене акта или его отдельных норм и положений, разработка и принятие нового акта. Окончательное решение о способе исключения коррупционного фактора принимает все-таки нормотворческий орган. Предлагаемый прокурором способ должен предусматривать только устранение коррупционного фактора с минимальными изменениями самого акта. Прокурор не вправе формулировать новую редакцию нормы правового акта, так как тем самым он вмешивается в компетенцию соответствующего органа.

В требовании прокурор указывает также на обязанность заблаговременно проинформировать органы прокуратуры о времени и месте его рассмотрения, что обусловлено необходимостью организации участия при этом прокурорского работника для отстаивания и обоснования позиции, изложенной в требовании. Так, в заседаниях законодательных органов государственной власти субъекта РФ или представительных органов местного самоуправления должны лично участвовать руководители органов прокуратуры. А при рассмотрении требования в иных органах, а также организациями и должностными лицами руководители должны обеспечить участие представителей прокуратуры.

Требование прокурора подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок со дня поступления. При направлении требования в законодательный орган государственной власти субъекта РФ или в представительный орган местного самоуправления установлена обязанность рассмотреть его на ближайшем заседании соответствующего органа.

Стоит отметить, что на данном этапе возникают некоторые проблемы, связанные с частотой проведения заседаний органов представительной власти. Так, например, в законодательстве закреплена обязанность собирать заседания представительного органа муниципального образования не реже одного раза в три месяца, практика показывает, что проводятся они, как правило, один раз в месяц, или реже. Все это время коррупционные положения нормативного правового акта являются действующими и могут повлечь за собой совершение определенных действий или принятия решений должностными лицами, направленных на извлечение прибыли.

В этой ситуации отдельным авторам представляется необходимым законодательно закреп-

пить право прокурора требовать созыва внеочередной сессии представительного органа¹.

По данному вопросу в середине 2012 г. на «круглом столе» высказался председатель Государственной Думы Сергей Нарышкин, рассуждая о широких полномочиях Прокуратуры в этой сфере, отметил, что требование Прокурора подлежит оперативному рассмотрению и исследуется на ближайшем заседании, очевидно полагая, что это и так максимально быстро².

Действительно, исходя из особенностей организации деятельности соответствующих органов и маловероятной возможности наступления крайне опасных последствий в результате месячного действия коррупционной нормы, представляется вполне разумным «дождаться» ближайшего заседания коллегиального органа.

В ст. 4 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³ (далее в статье — ФЗ «об антикоррупционной экспертизе») установлено, что требование прокурора учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издают этот акт в соответствии с их компетенцией. Несмотря на то, что данное положение было принято четыре года назад и до сих пор оставляет массу вопросов, порядок учета требований прокурора так и не был установлен.

О результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщается внесшему его прокурору. Если органами, организациями и должностными лицами выносится решение об отклонении требования, то в подобных случаях Генпрокуратурой дано указание прокурорским работникам обращаться с соответствующим заявлением в суд.

Интересным в свете рассматриваемой тематики представляется мнение В.А. Едлина, который по поводу обжалования требования прокурора в своем комментарии к ФЗ «об антикоррупционной экспертизе» писал, что эта возможность является элементом системы сдержек и противовесов, ведь прокурор тоже может ошибаться. «Кроме того, выявление прокурором коррупционных факторов негативно скажется на органе власти, должностном лице, организации, которое участвовало в разработке проекта нормативного акта. В этом случае возникнет

¹ См., напр.: Бадмацыренова Ю.С. Проблемы реализации полномочий органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: значение, содержание, методика проведения: сб. статей. М., 2010. С. 19.

² URL: [http://www/genproc.gov.ru/news/news-76110](http://www.genproc.gov.ru/news/news-76110) (дата обращения: 16.07.2013).

³ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.



двоякая ситуация — либо коллектив авторов, разработавших нормативный правовой акт, является некомпетентным, либо намеренно оставил в акте лазейки для коррупционеров»⁴.

Законодательством предусмотрены два варианта обжалования: административный и судебный. В административном порядке требование прокурора обжалуется в вышестоящую прокуратуру или вышестоящему должностному лицу. Порядок рассмотрения таких жалоб регламентирован ст. 10 Федерального Закона «О прокуратуре РФ»⁵. Так, органы прокуратуры в пределах своей компетенции, разрешают заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Отдельные авторы, например А.Ю. Винокуров, считают, что жалоба может быть удовлетворена только в том случае, когда требование, которое обжалуется, вынесено прокурором за пределами его компетенции⁶. И действительно, если требование вынесено прокурорским работником в пределах его компетенции, то в данном случае не будет какого-либо нарушения закона, а значит, и нет оснований для рассмотрения такой жалобы. При несогласии по выявленным коррупционным факторам, обжаловать требование прокурора следует в судебном порядке, установленном гл. 25 Гражданского процессуального кодекса РФ⁷ (ГПК РФ) об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Как показывает практика, органы прокуратуры по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов при выявлении в них коррупционных факторов составляют и направляют, помимо требований об изменении нормативных правовых актов, также протесты, представления и информации. При этом, по выявленным коррупционным факторам информации и протесты прокурорами направляются даже чаще, чем требования. Так, например, за 2012 г. органами прокуратуры Саратовской области по результатам изучения нормативных правовых актов на коррупционность направлено 146

информаций, 20 требований об изменении нормативного правового акта, принесено 296 протестов, внесено 2 представления⁸.

Это связано с тем, что информации составляются при обнаружении коррупционных факторов в правовых актах, которые формально не подпадают под полномочия органов прокуратуры, возложенных на них ФЗ «об антикоррупционной экспертизе» (например, законопроекты, ненормативные правовые акты). В приказе генеральной прокуратуры № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»⁹ (Приказ Генеральной прокуратуры №400) содержится указание прокурорским работникам: продолжить практику информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупционных факторов в нормативных правовых актах и их проектах, не отнесенных ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» к их компетенции.

Представления направляются прокурорами при необходимости устранения нарушения закона, которые наступили в результате действий (бездействий) или принятия незаконных решений государственными органами и их должностными лицами.

Если же при проведении антикоррупционной экспертизы обнаруживается противоречащий закону правовой акт или отдельная норма, то применяется такая форма прокурорского реагирования, как принесение протеста. В ситуациях, когда в одном нормативном правовом акте есть нормы, противоречащие закону и нормы, содержащие коррупционные факторы, или в случае, когда одна и та же норма нормативного правового акта является как противоречащей закону, так и содержащей коррупционный фактор, то, по мнению Д.Е. Семановича и А.А. Ларина, прокурор во всяком случае обязан принести протест и потребовать приведения нормативного правового акта в соответствии с законом, в результате чего коррупционный фактор должен быть устранен¹⁰.

Помимо установленной в законодательстве обязанности учесть рекомендации, изложенные в требовании об изменении нормативного правового акта, прокурор также наделен правом на обращение в суд. При этом стоит отметить, что федеральное законодательство указывает на

⁴ Едлин В.А. Комментарий к ФЗ от 17.07.09 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 1992. 18 февраля.

⁶ См.: Винокуров А.Ю. К вопросу об обязательности исполнения требований прокурора // Материалы научной конференции «Обеспечение единого правового пространства». МосГУ, 25 ноября 2010 г. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2011. С. 18.

⁷ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁸ URL: <http://www.sarprok.ru/ViewNews.aspx?NewsID=24839> (дата обращения: 16.07.2013).

⁹ Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 (ред. от 09.02.2012) // Законность. 2010. № 4.

¹⁰ См.: Семанович Д.Е., Ларин А.А. Вопросы применения мер прокурорского реагирования при выявлении коррупционных факторов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей. С. 136-138.



возможность обращения в суд вне зависимости от того, предшествовало ли обращению направление органу или должностному лицу требования. В то же время согласно Приказу Генеральной прокуратуры № 400 при обнаружении коррупционного фактора сначала следует вынести соответствующее требование и только в случае его отклонения, обращаться в суд. Именно так на практике поступают прокурорские работники.

Здесь мы сталкиваемся с проблемами процессуального законодательства, заключающиеся в отсутствие должного регулирования, наличие которых подтверждается как ежегодными отчетами территориальных органов прокуратуры, так и статьями ведущих ученых-теоретиков по данному вопросу.

Очевидно, что рассматриваться заявления прокурора о внесении изменений в нормативный правовой акт должны в порядке публичного производства. В ст. 245 ГПК РФ указано, что суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений: по заявлениям об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; по заявлениям о защите избирательных прав; иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

Так как указанное в законодательстве «заявление о внесении изменений в нормативный правовой акт» в ГПК не содержится, отдельными авторами¹¹ предлагается отнести данную категорию дел к «иным делам, возникающим из публичных правоотношений». При этом не стоит забывать о специфике рассмотрения и подсудности подобных дел. В этом случае мы обращаемся к статьям ГПК РФ, регулирующим соответствующие вопросы, касающиеся заявления об оспаривании нормативных правовых актов.

Конечно, можно было бы в любом случае при обнаружении коррупционных факторов обращаться в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, но это не соответствует антикоррупционным целям, так как при оспаривании положений правовых актов, суд признает их недействующими и не налагает дополнительных обязанностей на принявший акт орган или должностное лицо. Таким образом, отдельные вопросы могут остаться неурегулированными, что также является коррупционным фактором, преодолеть который подобным обращением в суд уже будет невозможно. Например, если по решению суда будет признана недействующей норма из-за нечеткости определения в ней каких либо

сроков, то это может повлечь возникновение такого коррупционного фактора, как отсутствие сроков, условий и оснований принятия решений. И уж тем более, обращением с подобным заявлением в суд невозможно устранить такой коррупционный фактор, как отсутствие порядка совершения определенных действий.

Если вспомнить указанную в приказе Генеральной прокуратуры № 400 обязанность прокуроров сначала вынести требование и только в случае его отклонения обратиться в суд, сразу становится очевидным, что в данном случае можно подать заявление в порядке гл. 25 ГПК РФ «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Несмотря на то, что именно в такой форме на практике чаще всего реализуют свое право прокуроры, представляется неверным и неудобным для целей судопроизводства использование правовых норм этой главы, ведь даже срок рассмотрения заявления составляет, по общему правилу, всего 10 дней, в то время как при оспаривании он равен одному месяцу.

При этом, как отмечает А.Н. Дорохов: «Обращаясь в суд, прокурор в заявлении должен просить суд обязать орган или должностное лицо, принявшие нормативный правовой акт, содержащий коррупционные факторы, устранить коррупционные факторы и указать способ их устранения, что больше соответствует последствиям принятия решения по заявлению об оспаривании решений, действий (бездействия)»¹².

Как показывает анализ практики этой категории дел, часть прокуроров все еще не могут определиться: какой главой ГПК РФ руководствоваться. Так, по настоящее время нередко встречаются случаи, когда суду приходится указывать прокурорским работникам на необходимость уточнения заявленных требований в связи с тем, что заявление подано в порядке гл. 25 ГПК РФ, однако из его содержания усматривается порядок подачи заявления в порядке гл. 24 ГПК РФ.

Стоит обратить внимание на тот факт, что аналогичные проблемы существуют и в арбитражном процессе.

Наличие подобных процессуальных сложностей существенно затрудняет исполнение прокурорами обязанности по исключению коррупционных факторов из нормативного правового

¹² См.: Дорохов А.Н. Заявление прокурора в суд как способ устранения коррупционного фактора из нормативного правового акта // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. Акад. ген. прокуратуры РФ. М., 2010. С. 73.

¹¹ См., напр.: Едлин В.А. Указ. соч.



акта. В связи с этим постоянно выдвигаются все новые предложения по совершенствованию законодательства. Суть большинства из них сводится к тому, что необходимо внести изменения, вследствие которых суд сможет обязывать органы и должностных лиц вносить изменения в принятые ими нормативные правовые акты, но и тут появляется проблема. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда от 2007 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹³ указано, что в случае, если норма оспариваемого акта является неопределенной и «вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие дей-

ствия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт».

Если уж простое переформулирование нормы считается нарушением компетенции, то что уж говорить о ее полном «перекраивании». Ведь обязывание уточнить сроки и полномочия, устранить пробелы, установить административные процедуры существенно затрагивает интересы нормотворческого органа.

При этом, фактически, решение суда, вынесенное в порядке гл. 25 ГПК РФ, также затрагивает компетенцию соответствующего органа. В связи с этим, представляется обоснованным и желательным доработка гл. 24 ГПК РФ и установление в ней возможности суда обязывать нормотворческие органы вносить изменения в их правовые акты.

Библиография:

1. Бадмацыренова Ю.С. Проблемы реализации полномочий органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: значение, содержание, методика проведения: сб. статей. — М., 2010.
2. Винокуров А.Ю. К вопросу об обязательности исполнения требований прокурора // Материалы научной конференции «Обеспечение единого правового пространства». МосГУ, 25 ноября 2010 г. — М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2011.
3. Дорохов А.Н. Заявление прокурора в суд как способ устранения коррупциогенного фактора из нормативного правового акта // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. Акад. Ген. прокуратуры РФ. — М., 2010.
4. Едлин В.А. Комментарий к ФЗ от 17.07.09 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Дмитриев Д.А., Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза, проводимая органами прокуратуры. Вопросы совершенствования правового регулирования // Административное право и практика администрирования. — 2013. — № 3. — С. 158–177.

References (transliteration):

1. Badmacyrenova Yu.S. Problemy realizacii polnomochiy organov prokuratury pri provedenii antikorrupcionnoy ekspertizy // Ekspertiza normativnyh pravovyh aktov i ih projektov na predmet korrupciogenosti: znachenie, sodержanie, metodika provedeniya: sb. statey. — M., 2010.
2. Vinokurov A.Yu. K voprosu ob obyazatel'nosti ispolneniya trebovaniy prokurora // Materialy nauchnoy konferencii «Obespechenie edinogo pravovogo prostranstva». MosGU, 25 noyabrya 2010 g. — M.: Izd-vo Moskovskogo gumanitarnogo universiteta, 2011.
3. Dorohov A.N. Zayavlenie prokurora v sud kak sposob ustraneniya korrupciogenogo faktora iz normativnogo pravovogo akta // Ekspertiza normativnyh pravovyh aktov i ih projektov na predmet korrupciogenosti: sodержanie, znachenie, metodika provedeniya / pod obsch. red. O.S. Kapinus i A.V. Kudashkina. Akad. Gen. prokuratury RF. — M., 2010.
4. Edlin V.A. Kommentariy k FZ ot 17.07.09 g. № 172-FZ «Ob antikorrupcionnoy ekspertize normativnyh pravovyh aktov i projektov normativnyh pravovyh aktov // SPS «Konsul'tantPlyus».
5. Dmitriev D.A., Kudashkin A.V. Antikorrupcionnaya ekspertiza, provodimaya organami prokuratury. Voprosy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya // Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2013. — № 3. — С. 158–177.

Материал получен редакцией 11 сентября 2013 г.

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. 2007. 8 декабря.