

УДК 343.35:328.185

М.А. ГАВРИЛОВ,

старший помощник прокурора Кировского района г. Казани, соискатель

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

E-mail: gma2004@rambler.ru

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ МЕРАМИ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В статье рассматриваются способы прокурорского реагирования на выявленные коррупционные факторы в нормативных правовых актах. Показано отличие мер прокурорского реагирования на данные факторы от мер, принимаемых иными субъектами антикоррупционной экспертизы.

Федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" от 17.07.2009 № 172-ФЗ является звеном формируемой в России системы антикоррупционного законодательства, базовым актом которой выступает Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 № 273-ФЗ, который в ст. 6 в качестве одной из основных мер профилактики коррупции называет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

Федеральный закон "О противодействии коррупции" одним из субъектов противодействия коррупции называет органы прокуратуры Российской Федерации. Так, согласно ч. 6 ст. 5 этого федерального закона Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

К числу таких полномочий, установленных Федеральным законом "Об антикоррупционной

экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" от 17.07.2009 № 172-ФЗ, является деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Анализ положений Закона позволяет определить место прокурора в деятельности субъектов антикоррупционной экспертизы, способы прокурорского реагирования на выявленные коррупционные факторы, а также некоторые отличия деятельности прокурора от иных субъектов антикоррупционной экспертизы.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится прокуратурой Российской Федерации в соответствии с Законом и Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации. Необходимо отметить, что в связи с принятием Закона Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" дополнен ст. 9.1, регламентирующей деятельность прокуроров при осуществлении антикоррупционной экспертизы.

Исходя из положения ч. 1 ст. 9.1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Феде-

рации", прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Следовательно, прокурор уполномочен проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов указанных органов и должностных лиц. При этом прокурор не наделен полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов, обладающих большей юридической силой, чем указанные. Такой вывод подтвержден и положениями ч. 1 ст. 21 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" о том, что предметом прокурорского надзора за исполнением законов являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Статья 3 Закона определяет объекты антикоррупционной экспертизы, проводимой прокурорами, органами юстиции, другими органами, организациями и их должностными лицами. Анализ данной нормы позволяет сделать вывод о том, что прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу только принятых (действующих) нормативных правовых актов, а не про-

ектов нормативных правовых актов – это направление является прерогативой иных государственных органов и независимых экспертов и экспертных учреждений. При этом объектом прокурорского надзора должны являться лишь отдельные нормативные правовые акты, затрагивающие:

1) права, свободы и обязанности человека и гражданина;

2) интересы 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) социальные гарантии лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

В то время как федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:

1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов – при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных право-

вых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу только принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

При этом законодатель определил, что органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупционных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры. Такие обращения должны быть рассмотрены в установленном порядке и при наличии в нормативном правовом акте коррупционных факторов, при этом прокурором принимаются меры прокурорского реагирования, установленные ст. 9.1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". В случае, если органы, организации, их должностные лица сообщают прокурору о наличии коррупционного фактора в проекте нормативного правового акта, на наш взгляд, это сообщение должно быть направлено в федеральный орган исполнительной власти в области юстиции для проведения антикоррупционной экспертизы и принятия мер в соответствии с полномочиями, установленными ст. 4 Закона.

В соответствии с требованиями действующего российского антикоррупционного законодательства выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупционные факторы отражаются:

1) в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы в случа-

ях, предусмотренных ч.ч. 3 и 4 ст. 3 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Законодатель следующим образом определил меры прокурорского реагирования. Прокурор при выявлении коррупционных факторов в нормативном правовом акте:

– вносит "требование" об изменении нормативного правового акта;

– обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

При этом способ реагирования на выявленный коррупционный фактор выбирается прокурором из указанных двух вариантов.

Порядок внесения "требования" установлен ст. 9.1 ФЗ "О прокуратуре РФ". При этом требование как форма прокурорского реагирования не является протестом, хотя у этих двух актов прокурорского реагирования есть общее: порядок принесения, сроки рассмотрения.

Однако, как видно из формулировок антикоррупционного законодательства, это разные акты прокурорского реагирования и, соответственно, они порождают различные правовые последствия.

Во-первых, "требование" вносится при наличии в нормативном правовом акте коррупционных факторов. При этом такой нормативный правовой акт может не противоречить закону. Протест согласно ч. 1 ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре РФ" приносится только на противоречащий закону правовой акт.

Во-вторых, по процедуре рассмотрения протест и "требование" различны. Так, принесенный должностному лицу протест может быть им не удовлетворен, что в дальнейшем требует от прокурора, его принесшего, действий, направленных на дальнейшее отстаивание доводов, изложенных в протесте. При этом законодательством не предусмотрена возможность обжалования протеста прокурора. "Требование" прокурора согласно ст. 6 ФЗ "О прокуратуре РФ" подлежит безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из

их полномочий, влекут за собой установленную законом ответственность.

Однако в случае несогласия с "требованием" прокурора, оно может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суд. Таким образом, обязанность доказывания "некоррупционности" нормативного правового акта возлагается на орган или должностное лицо, его издавшее, а окончательная оценка положениям такого нормативного правового акта будет дана судом.

В-третьих, имеется отличие "требования" прокурора от экспертного заключения о проверке нормативного правового акта или его проекта на коррупциогенность. Поскольку заключение носит не обязательный, а лишь рекомендательный характер, то оно может быть учтено органами, организациями и их должностными лицами в процессе правотворческой деятельности, тогда как "требование" подлежит безусловному исполнению.

В-четвертых, в случаях разногласий, возникших при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов между экспертом или экспертами (экспертным учреждением) и органом, организацией или их должностным лицом, может быть назначена повторная, дополнительная или комиссионная антикоррупционная экспертиза, тогда как при подачи требования такая процедура не предусмотрена, хотя и возможна, поскольку в законодательстве этот вопрос не урегулирован.

Изложенное выше позволяет сделать некоторые выводы.

1. В действующем российском антикоррупционном законодательстве прокурор наделен рядом полномочий, в том числе и как субъект антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

2. Правовое регулирование полномочий прокурора в антикоррупционной деятельности достаточно и позволяет ему адекватно реагировать на коррупциогенные факторы нормативных правовых актов и устранять их.

3. Законодательное определение объектов антикоррупционной экспертизы, на которые направлены меры прокурорского реагирования, отличается от мер, принимаемых другими субъектами, как по способу реагирования на выявленные коррупциогенные факторы, так и по их оформлению. Это позволяет говорить об отсутствии дублирования прокуратурой функций других государственных органов в сфере противодействия коррупции.

Список литературы

1. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Консультант-Плюс.
3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Российская газета. – 2009. – 22 июля.
4. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 30 декабря.

В редакцию материал поступил 16.11.09.

Ключевые слова: прокурор, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, меры прокурорского реагирования.

«ИНДЕКС ВОСПРИЯТИЯ КОРРУПЦИИ» (Corruption Perception Index) – это интегральный показатель, выработанный специалистами международной общественной организации Transparency International (TI) для сравнительной оценки коррупции в разных странах.