

Секция «Правоохранительные органы и прокурорский надзор»

Сравнительный анализ мер прокурорского реагирования, применяемых при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции

Научный руководитель – Исламова Эльнара Рафисовна

Трусова Кристина Александровна

Студент (магистр)

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры, Юридический факультет, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: trusova.kristina@bk.ru

Представляет особый интерес вопрос, связанный с применением мер прокурорского реагирования по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, которая является одной из мер по профилактике коррупции и в настоящий момент выступает важнейшим средством противодействия коррупции, способствуя исключению случаев злоупотребления публичной властью. Проведем сравнение между такими мерами как требование об изменении нормативного правового акта и протест на незаконный правовой акт:

1. В качестве должностных лиц, уполномоченных применять указанные меры, выступают прокурор, а также его заместитель.

2. Для рассмотрения как протеста, так и требования Закон о прокуратуре устанавливает одинаковый срок - 10 дней с момента поступления документа либо ближайшее заседание органа, в адрес которого он направлен.

3. Информация о рассмотрении поступивших документов сообщается прокурору незамедлительно.

4. В случаях, когда протест или требование отклоняются, прокурор обращается с заявлением в суд.

По результатам исследования, в ходе проведения которого было проанализировано 30 судебных решений по делам об обращении прокурора с требованием признания нормативных актов недействующими, вынесенных судами общей юрисдикции в период с 2019 по 2020 годы, было установлено, что в 13 проанализированных судебных решениях (43,3%) отсутствовали данные, свидетельствующие о реагировании прокуроров на противоречащие действующему законодательству нормативные правовые акты до оспаривания их в судебном порядке. То есть, зачастую, прокуроры, выявив в нормативном правовом акте противоречащие Закону положения или коррупциогенный фактор, обращаются непосредственно в суд, минуя процедуру принесения протеста или внесения требования об изменении нормативного правового акта. Подобная ситуация расходится с требованиями организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации. Представляется возможным обосновать такую практику необходимостью оперативного устранения нарушения в том случае, когда уже в ходе проверки ясна позиция органа, принявшего нормативный правовой акт и не желающего его отменять или изменять.

5. Закон о прокуратуре предоставляет возможность отзыва как протеста, так и требования до их рассмотрения поднадзорным объектом.

6. В ч. 3 ст. 9.1 Закона о прокуратуре содержится положение, согласно которому требование прокурора может быть обжаловано. Относительно обжалования протеста судебная практика сформировала следующую позицию: требования, содержащиеся в указанном документе, являются необязательными для исполнения органом или лицом, в отношении которого он составлен [1].

Следует отметить, что в законодательстве таких стран ближнего зарубежья как Республика Казахстан, Кыргызская Республика, закреплены нормы, устанавливающие принудительность исполнения требований прокурора. По нашему мнению, внесение аналогичных изменений в законодательство Российской Федерации, будет служить повышению эффективности осуществления такой важной функции прокуратуры как надзор, а также позволит снизить судебную нагрузку.

7. Прокурорам предписано в обязательном порядке принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования. Следует признать, что ввиду высокой степени загруженности, прокурорам зачастую сложно исполнить указанную обязанность. Решению этой проблемы способствовало бы внесение изменений в законодательство и установление возможности использования видеоконференц-связи. Хотя уже сейчас некоторые прокуроры используют современные информационные технологии в этих целях.

Рассмотрев сходства протеста и требования, также необходимо проанализировать их отличия. Так, Закон о прокуратуре устанавливает, что в случае обнаружения прокурором противоречащего закону правового акта, приносится протест. Представители научного сообщества классифицируют правовые акты на нормативные и индивидуальные. Первые отличаются от последних тем, что содержат в себе норму права, распространяются на неопределенный круг лиц и подлежат неоднократному применению. Протест может быть принесен на все правовые акты, в то время как требование составляется только в отношении нормативных правовых актов (их проектов). Важно отметить, что действующие нормы законодательства демонстрируют отсутствие единого подхода относительно определения предмета антикоррупционной экспертизы. Соответственно, возникают сложности, не позволяющие определить, в отношении каких конкретно актов (только нормативных правовых актов или также их проектов) может быть составлено требование.

Следует также отметить, что протест приносится при обнаружении незаконного правового акта, в то время как требование - только при наличии в нормативном правовом акте (его проекте) коррупционных факторов, которые лишь могут породить незаконные действия со стороны должностных лиц. Анализ научной литературы, а также практики прокурорского надзора свидетельствует о том, что в случае, когда по результатам проведения антикоррупционной экспертизы в нормативном правовом акте (его проекте) наряду с коррупционными факторами будет выявлено положение, противоречащее действующему законодательству, прокурор приносит протест. Связано это с тем, что в настоящий момент к коррупционным отнесены факторы, которые по своей сути нарушают Закон (например, принятие нормативного правового акта с нарушением компетенции). В такой ситуации искажается сущность коррупционного фактора, поскольку из формально законного дефекта правовой нормы он превращается в нарушение, что приводит к незаконности нормативного правового акта. В связи с чем, прокуроры приносят протест на акты, содержащие коррупционные факторы.

Еще одним отличием протеста от требования является положение Закона о прокуратуре, наделяющее прокурора правом устанавливать сокращенный срок рассмотрения протеста, в то время как при внесении требования аналогичное положение отсутствует.

Подводя итог, следует отметить, что применение рассмотренных мер должно повышать эффективность надзорной деятельности, что впоследствии позволит обеспечить достижение целей, поставленных перед системой прокуратуры.

Источники и литература

- 1) Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на

нарушение конституционных прав гражданки Е.О. Моторичевой положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 18.02.2022).