

МАРТЫНЕНКО Дмитрий Романович

НЕЗАВИСИМЫЙ ЭКСПЕРТ,
УПОЛНОМОЧЕННЫЙ НА ПРОВЕДЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ
НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ

Свидетельство об аккредитации от 18.11.2011 № 1250

119261, г. Москва, ул. Вавилова, 84-4-88

E-mail: dmr2@mail.ru http://www.dmr2.ru/ec/

Тел. +7 916 4627318, +7 499 1345869

«28» октября 2013 г.

Исх. № 13294

✓ Президент РФ

103132, г. Москва, ул. Ильинка, д. 23

Государственная Дума ФС РФ
Комитет по конституционному
законодательству и государственному
строительству

103265, г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1

Факс: +7 495 6920599, +7 495 6974258

cgosstr@duma.gov.ru

stateduma@duma.gov.ru

Генеральная прокуратура РФ

125993, ГСП-3, г. Москва,

ул. Б. Дмитровка, д. 15а

Факс: +7 495 6921725

prgenproc@gov.ru

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

Мартыненко Дмитрия Романовича,
аккредитованного распоряжением Министерства юстиции
Российской Федерации от 11.08.2011 № 1806-р в качестве независимого эксперта,
уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ
«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов
нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной
экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов,
утверждённых постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об
антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных
правовых актов», проведена антикоррупционная экспертиза
проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской
Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской
Федерации»

(далее – Законопроект).

В представленном Законопроекте выявлены коррупциогенные факторы.

1. Пунктом 1 статьи 1 Законопроекта фактически предусматривается замена слов
«уголовно-процессуальное», «гражданско-процессуальное» и «арбитражно-процессу-
альное» одним словом «процессуальное» в пункте «о» статьи 71 Конституции РФ,
определяющей предметы ведения Российской Федерации. Такая замена упрощает текст
нормы и позволяет в дальнейшем отказаться от арбитражно-процессуального законо-



дательства без внесения поправок в Конституцию РФ. Вместе с тем, эта замена приводит к наличию неопределённости в тексте Конституции РФ вследствие использования двусмысленного термина, то есть указанное положение Законопроекта содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Двусмысленность термина «процессуальное законодательство» заключается в возможности включения или невключения в это понятие административно-процессуального законодательства. Представляется, что преимущественно под процессуальным законодательством будет пониматься, в том числе, и административно-процессуальное законодательство. Вместе с тем, административно-процессуальное законодательство пунктом «к» статьи 72 Конституции РФ отнесено к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. При таких обстоятельствах вышеуказанное понимание может привести к невозможности для субъектов РФ установления процессуальных норм в сфере производства по делам об административных правонарушениях и к парализации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора
ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

в пункте 1 статьи 1 Законопроекта слово «процессуальное» заменить словами «процессуальное (за исключением административно-процессуального)».

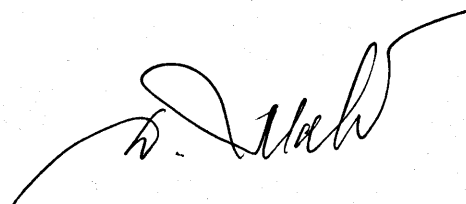
2. Частями 3 – 10 статьи 2 Законопроекта фактически предусматривается прекращение полномочий всех действующих судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а для дальнейшей работы судьями для данных лиц устанавливаются дополнительные обременительные и трудновыполнимые требования о необходимости сдачи экзамена и прохождения отбора. Необходимость совершать какие-либо действия для сохранения своих полномочий является не предусмотренным законом обременением, а необходимость прохождения отбора означает, что некоторые лица не пройдут этот отбор, то есть условие о прохождении отбора является для этих лиц невыполнимым. Следовательно, указанное положение Законопроекта содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, указанное положение Законопроекта противоречит статье 121 Конституции РФ, устанавливающей принцип несменяемости судей, и Федеральному конституционному закону от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора
ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

исключить из Законопроекта положения о проведении отбора судей, правилах такого отбора, количестве судей во вновь создаваемом Верховном Суде РФ (части 3 – 10 статьи 2 Законопроекта);

переходные положения о формировании вновь создаваемого Верховного Суда предусмотреть путём внесения изменения в действующее законодательство (федеральные законы и федеральные конституционные законы), в которых предусмотреть обязательное принятие на работу во вновь создаваемый Верховный Суд всех судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, работающих на момент реорганизации.



Также в представленном Законопроекте выявлены противоречия с действующим законодательством, которые не отнесены к коррупционным факторам и являются более значимым препятствием к принятию Законопроекта в представленном виде.

3. Законопроектом предлагается внесение поправок в Конституцию РФ по трём не взаимосвязанным вопросам: а) отказ от термина «арбитражно-процессуальное законодательство»; б) объединение двух высших судов; в) изменение порядка назначения прокуроров.

Такой подход противоречит части 2 статьи 2 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», согласно которой «одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста». Изменения конституционного текста являются взаимосвязанными, если они касаются одного вопроса и необходимость одних изменений текста вытекает из других. Очевидно, что необходимость внесения поправок по каждому из трёх вышеуказанных вопросов не вытекает из их взаимосвязи с двумя другими вышеуказанными вопросами.

В целях устранения выявленного противоречия
ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

Президенту РФ отозвать Законопроект либо Государственной Думе ФС РФ вернуть Законопроект Президенту РФ как не соответствующий порядку внесения;

Президенту РФ оформить предлагаемые поправки к Конституции РФ тремя разными законопроектами и повторно внести их в установленном порядке.

4. Пунктом 5 статьи 1 Законопроекта предусматривается изменение наименования главы 7 Конституции РФ.

Указанное положение Законопроекта противоречит части 2 статьи 3 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», устанавливающей исчерпывающий перечень видов изменений, которые могут быть внесены в Конституцию РФ и не предусматривающей возможности изменения наименований глав Конституции РФ.

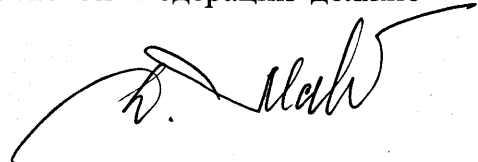
В целях устранения выявленного противоречия
ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

пункт 5 статьи 1 Законопроекта исключить;

либо (менее предпочтительный вариант) предусмотреть в Законопроекте исключение главы 7 Конституции РФ в полном объёме и дополнение новой главой 7.1 с требуемым наименованием.

5. Пунктом 8 статьи 1 Законопроекта предусматривается исключение статьи 127 путём замены текста статьи на текст, указывающий об исключении статьи («Исключена поправкой к Конституции Российской Федерации (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»).»).

Указанное положение Законопроекта противоречит частям 2 и 4 статьи 3 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», согласно которым для исключения статьи в проекте Закона о поправке к Конституции Российской Федерации должно



быть указано положение об исключении статьи, то есть положение Законопроекта должно иметь вид: «Статью 127 исключить». Принятие и вступление в силу Закона РФ о поправке с таким положением в силу закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» влечёт замену текста статьи Конституции РФ на текст об её исключении, сам этот текст не должен приводиться в проекте Закона РФ о поправке к Конституции РФ.

В целях устранения выявленного противоречия

ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

пункт 8 статьи 1 Законопроекта изложить в редакции:

«8) статью 127 исключить;».

6. Пунктом 10 статьи 1 Законопроекта предусматривается изменение текста статьи 129 Конституции РФ, изменяющее предмет регулирования отдельных частей данной статьи (фактически предусматривается изменение нумерации частей данной статьи).

Такой подход представляется неоправданным, поскольку приведёт к наличию большого количества недостоверных ссылок в законах и иных правовых актах на отдельные части статьи 129 Конституции РФ; противоречит части 4 статьи 3 (по аналогии) Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», фактически запрещающей изменение нумерации в положениях Конституции РФ.

В целях устранения выявленного противоречия

ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

изложить текст пункта 10 статьи 1 Законопроекта в редакции, предусматривающей сохранение предмета регулирования каждой части статьи 129 Конституции РФ (порядок назначения Генерального прокурора РФ определить в части 2 новой редакции статьи 129, отсылочное положение к федеральному закону о прокуратуре – в части 5 и т.п.).

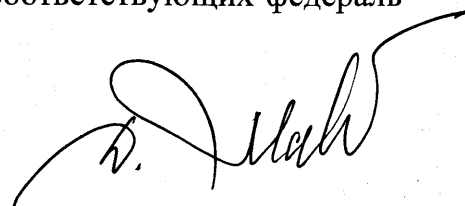
7. Частями 2 – 10 статьи 2 Законопроекта фактически предусматривается установление самостоятельных норм права, регулирующих переходные положения.

Установление самостоятельных норм права в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не предусмотрено ни нормами Конституции РФ, ни нормами Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», из которых следует, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации является особым видом нормативного правового акта и может содержать только положения об изменении текста Конституции РФ. Включение в такой закон самостоятельных норм может создать непреодолимые препятствия при необходимости оперативного изменения данных норм. Следовательно, все переходные положения должны вноситься в качестве изменений в соответствующие федеральные законы и федеральные конституционные законы.

В целях устранения выявленного противоречия

ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

исключить из Законопроекта все самостоятельные нормы права (части 2 – 10 Законопроекта), оформить их в виде проектов изменений соответствующих федеральных законов и федеральных конституционных законов.



8. Согласно части 5 статьи 3 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» вместе с проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации представляется перечень законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данной поправки.

В нарушение данной нормы к Законопроекту приложен не полный, не до конца проработанный перечень законодательных актов, требующих изменения. Так, например, согласно статье 24.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, надзор за исполнением законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях возложен на «Генерального прокурора РФ и назначаемых им прокуроров». Очевидно, что данная норма также требует изменения в связи с принятием предлагаемых Законом поправок к Конституции РФ, однако в представленном перечне Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует. Данное обстоятельство показывает, что в указанном перечне могут отсутствовать и другие важные законодательные акты, которые, тем не менее, потребуют изменений при принятии Законопроекта.

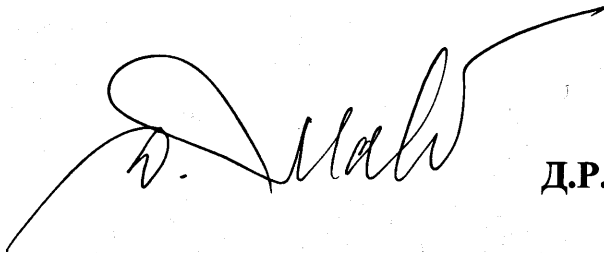
В целях устранения выявленного противоречия
ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

Президенту РФ отозвать Законопроект либо Государственной Думе ФС РФ вернуть Законопроект Президенту РФ как не соответствующий порядку внесения;

Президенту РФ доработать Законопроект и прилагаемые материалы (в том числе перечень законодательных актов, подлежащих изменению) и повторно внести их в установленном порядке.

В дополнение к изложенному и в связи с внесением Законом изменений в статью 104 Конституции РФ, обращаю внимание на целесообразность предоставления Генеральному прокурору РФ права законодательной инициативы и предлагаю проработать вопрос о внесении соответствующей поправки к Конституции РФ вместе с поправками, предусмотренными Законом. Такое право позволит Генеральному прокурору РФ более эффективно участвовать в правотворческой деятельности в соответствии со статьёй 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Опыт наделяния прокурора правом законодательной инициативы имеется в городе Москве.

Независимый эксперт



Д.Р. Мартыненко