

УДК 343

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2017 г.

Г.Н. Королёв

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

korolev52rus@mail.ru

Поступила в редакцию 01.03.2017

Исследуются проблемы обеспечения публичного интереса и прав личности при проведении прокурорских проверок. Рассматриваются законодательные новеллы, направленные на установление дополнительных правовых гарантий для руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации).

Ключевые слова: правовые гарантии, гарантии публичного интереса, гарантии прав личности, срок проведения прокурорской проверки, срок исполнения требований прокурора.

Став полноправным членом Совета Европы, Россия вступила на путь реальных преобразований в области прав человека. Согласно Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2) и именно эти права и свободы должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти и обеспечиваться правосудием (ст. 18).

С признанием высшей ценности личности, ее прав и свобод приходит осознание важности для правоприменительной деятельности категории «правовая гарантия». В юридической литературе под правовыми гарантиями принято понимать правовые средства, содержащиеся в нормах права и обеспечивающие субъектам правоотношений возможность выполнять обязанности и использовать предоставленные права [1, 2]. При этом обычно выделяют два вида гарантий. Первый вид – гарантии публичного интереса, т.е. правовые средства, предоставленные государственным органам (должностным лицам) и направленные на выявление факта совершения правонарушения и установление виновных лиц. Второй вид – это гарантии прав личности, т.е. правовые средства, обеспечивающие гражданам – участникам правоотношений охрану их законных интересов.

К числу государственных органов, смысл и содержание деятельности которых определяют права и свободы граждан, безусловно, относится прокуратура Российской Федерации. Именно на долю прокуроров ложится основной объем работы по выявлению и устранению нарушений прав граждан и установлению виновных в этом лиц. Так, согласно статистическим данным, в 2016 году прокурорами в ходе надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина было выявлено 3 164 209 нарушений закона.

По результатам прокурорских проверок внесено свыше 428 тыс. представлений об устранении нарушений закона, привлечено к дисциплинарной ответственности 377 107 лиц, к административной ответственности – 181 508 лиц. Предостережено о недопустимости нарушения закона 61 309 лиц [3].

Безусловно, это стало возможным, в том числе, и потому, что в последние годы государством приняты определенные меры по установлению гарантий прокурорской деятельности.

Правовые гарантии обеспечивают прокурорам возможность выполнять свои обязанности и использовать свои права для решения задач, возложенных на них государством, а именно: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст. 1 Закона о прокуратуре). Права, предоставленные прокурору, гарантированы обязанностью соответствующих лиц (как физических, так и юридических) выполнять обращенные к ним требования и установленные законом санкции, которые могут быть применены за невыполнение этих обязанностей (ст. 6 Закона о прокуратуре).

Впервые ответственность за умышленное невыполнение законных требований прокурора была введена Федеральным законом от 19.07.1995 г. № 113-ФЗ [4]. Этим законом Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (принят ВС РСФСР 20.06.1984) был дополнен статьей 165.10 (невыполнение законных требований прокурора) и статьей 165.11 (неявка по вызову прокурора). Это в определенной мере способствовало повышению эффективности работы органов прокуратуры.

С принятием в 2001 г. ныне действующего Кодекса Российской Федерации об администра-

тивных правонарушениях административная ответственность за невыполнение законных требований прокурора включена в ст. 17.7 КоАП РФ. За последующие годы в эту статью неоднократно вносились изменения. В 2007 г. в нее были внесены технические изменения и размер штрафа стал исчисляться не в минимальных размерах оплаты труда, а в рублях [5]. В 2013 г. статья была дополнена новым субъектом ответственности – юридическим лицом [6].

Федеральным законом от 22.12.2014 г. № 434-ФЗ была усилена ответственность должностных лиц за умышленное невыполнение требований прокурора наказанием в виде дисквалификации на срок от шести месяцев до одного года [7].

Федеральный закон от 22.12.2014 г. № 439-ФЗ дополнил ст. 17.7 КоАП РФ примечанием, указывающим на то, что положения данной статьи не распространяются на урегулированные уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации отношения, связанные с осуществлением прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия [8].

В настоящее время в ст. 17.7 КоАП РФ закреплено, что умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Установленные государством правовые гарантии публичного интереса позволяют прокурорам эффективно защищать права и свободы граждан, противостоять произволу должностных лиц, отстаивать трудовые права работников в отношениях с работодателями, добиваться реального устранения выявленных правонарушений.

Вместе с тем следует помнить, что правовые гарантии представляют собой известное единство: включают в себя не только гарантии публичного интереса, но гарантии прав личности, т.е. правовые средства, обеспечивающие гражданам – участникам правоотношений охрану их интересов. Иными словами: реализация прокураторой своих функций и выполнение возложенных государством задач не может противоречить правам и законным интересам граждан.

К сожалению, анализ правоприменительной практики последних лет свидетельствует о том, что национальное законодательство не обеспе-

чивает в полной мере гарантии прав личности при осуществлении прокуратурой общенадзорной деятельности.

Дело в том, что система процессуальных гарантий теснейшим образом связана с процессуальной формой, которая предписывает определенный порядок, условия и способы совершения тех или иных действий, устанавливает конкретные сроки их производства и принятия решений. «Форма как таковая для того и существует, – справедливо указывает А.С. Александров, – чтобы быть гарантией достижения цели, осуществляемой в этой форме деятельности» [9].

Если исходить из того, что согласно Конституции РФ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», можно определенно сделать вывод, что правовая форма выступает в качестве важной гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Для примера скажем, что в сфере уголовного судопроизводства деятельность прокурора подробно регламентирована нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ, где закреплена форма процессуальных документов, установлены конкретные сроки принятия решений. Чего не скажешь о деятельности прокурора в сфере общего надзора. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», к сожалению, не содержит ни процедуры проведения проверок исполнения законов, ни реквизитов документов прокурорского реагирования.

Более того, до недавнего времени в Федеральном законе о прокуратуре не были регламентированы ни сроки проведения прокурорских проверок, ни сроки исполнения требований прокурора. Это привело к тому, что данный вопрос в свое время стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В итоге было принято Постановление № 2-П от 17.02.2015 г. «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»...». Этим решением названные положения Федерального закона о прокуратуре были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации «в той мере, в какой эти положения – в нарушение требования формальной определенности закона – *не устанавливают общие (предельные) сроки проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов* (здесь и далее выделено мной. – Г.К.) некоммерческими организациями, а также, предусматривая безусловное исполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий по проведению проверки исполнения законов в установленный срок, нарушение которого в системе действующей

щего правового регулирования предполагает наступление административной ответственности, *не регламентируют конкретные сроки исполнения таких требований*» [10].

Результатом подобного решения Конституционного Суда РФ стало принятие Федерального закона от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [11]. Вкратце, суть данной законодательной новеллы сведена в основном к закреплению сроков проведения прокурорских проверок, а также сроков исполнения требований прокурора.

Теперь, в соответствии с внесенными изменениями в закон, срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня начала проверки. Этот срок может быть продлен не более чем на 30 календарных дней по решению прокурора или его заместителя в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки. В дальнейшем решение о последующем продлении срока может быть принято только Генеральным прокурором Российской Федерации или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора Российской Федерации на срок, не превышающий 30 календарных дней.

Вместе с тем Федеральный закон от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ установил ряд дополнительных правовых гарантий для руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации).

В частности, до сведения данного должностного лица доводится решение о проведении проверки не позднее дня начала проверки. В данном решении в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки. В случае расширения предмета указанной проверки мотивированное решение об этом также доводится до его сведения. Кроме того, он уведомляется о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения проверки в течение двух дней со дня принятия такого решения.

Если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, то в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

Закон дополнен важной правовой гарантией личности, устанавливающей то, что действия (бездействие) и решения прокурора, связанные с проведением проверки, могут быть обжалованы в установленном законом порядке. Однако сам

порядок обжалования в норме закона не раскрывается. Представляется, что в данном случае надлежит руководствоваться положениями гражданского процессуального законодательства.

Так, из части 1 статьи 3 и статьи 245 ГПК РФ следует, что заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов, в том числе и путем оспаривания решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Пунктом третьим Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъяснено, что к должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены по правилам главы 25 ГПК РФ, относятся, в частности, должностные лица органов прокуратуры.

В силу статьи 255 ГПК РФ к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, которые могут быть оспорены в порядке гражданского судопроизводства, относятся те решения, действия (бездействие), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

Следовательно, должностные лица органов прокуратуры действующим законодательством не исключены из перечня лиц, действия которых могут быть обжалованы в порядке, установленном главой 25 ГПК РФ.

Продолжая анализ законодательных новелл, следует отметить, что Федеральный закон от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ закрепил сроки исполнения требований прокурора. Теперь статистическая и иная информация, документы (в том числе электронные документы, подписанные электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации), справки и другие материалы или их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования

прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации).

Если такая необходимость возникла в ходе проведения проверок исполнения законов, то указанные документы должны быть представлены в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора могут быть установлены более длительные сроки.

При наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимые информация, документы и материалы или их копии представляются в течение суток с момента поступления требования прокурора.

В целом положительно оценивая рассмотренные выше законодательные новеллы, отметим, что правовая форма прокурорского надзора в рассматриваемой сфере деятельности по-прежнему остается аморфной. Так, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор, в случае установления факта нарушения закона и исходя из его характера, уполномочен вынести такие акты прокурорского реагирования, как протест, представление, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении и предостережение о недопустимости нарушения закона. Однако, в отличие от уголовно-процессуальной деятельности прокурора, структура и содержание перечисленных основных актов прокурорского реагирования в законе по-прежнему не закреплены.

Между тем любая неопределенность, любые пробелы в правовом регулировании тех или иных общественных отношений на практике являются питательной почвой для злоупотреблений недобросовестных должностных лиц своими служебными полномочиями.

Список литературы

1. Куцов Э.Ф. Гарантии прав личности в советском уголовном процессе. М., 1973.
2. Якуб М.Л. Процессуальная форма в советском уголовном процессе. М., 1981.
3. Основные результаты прокурорской деятельности за январь – декабрь 2016 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/>.
4. Федеральный закон от 19.07.1995 г. № 113-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс

РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2869.

5. Федеральный закон от 22.06.2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» // Собрание законодательства РФ. 25.06.2007. № 26. Ст. 3089.

6. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предупреждения торговли детьми, их эксплуатации, детской проституции, а также деятельности, связанной с изготовлением и оборотом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1666.

7. Федеральный закон от 22.12.2014 г. № 434-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2014. № 52 (часть I). Ст. 7545.

8. Федеральный закон от 22.12.2014 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2014. № 52 (часть I). Ст. 7550.

9. Александров А.С. Процессуальные гарантии. Уголовный процесс России: Учебник / Научн. ред. В.Т. Томин. М.: Юрайт-Издательство, 2003.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Собрание законодательства РФ. 02.03.2015. № 9. Ст. 1389.

11. Федеральный закон от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.03.2017. № 11. Ст. 1536.

LEGAL GUARANTEES OF PROSECUTOR'S ACTIVITY

G.N. Korolev

The article examines some problems of securing public interest and individual rights when conducting prosecutor's inspections. Legislative innovations aimed at establishing additional legal guarantees for the head or other authorized representative of the body (organization) being audited are considered.

Keywords: legal guarantees, guarantees of public interest, guarantees of individual rights, term of the prosecutor's inspection, term for the fulfillment of the prosecutor's requirements.

References

1. Kucov Eh.F. Garantii prav lichnosti v sovetskom ugovnom processe. M., 1973.

2. Yakub M.L. Processual'naya forma v sovetskom ugovnom processe. M., 1981.

3. Osnovnye rezul'taty prokurorskoj deyatel'nosti za yanvar' – dekabr' 2016 g. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/>.

4. Federal'nyj zakon ot 19.07.1995 g. № 113-FZ «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarusheniyah» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 24.07.1995. № 30. St. 2869.

5. Federal'nyj zakon ot 22.06.2007 g. № 116-FZ «O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah v chasti izmeneniya sposoba vyrazheniya denezhnogo vzyskaniya, nalagae-mogo za administrativnoe pravonarushenie» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 25.06.2007. № 26. St. 3089.

6. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 g. № 58-FZ «O vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v celyah preduprezhdeniya trgovli det'mi, ih ehkspluatacii, detskoj prostitucii, a takzhe deyatel'nosti, svyazannoj s izgotovleniem i oborotom materialov ili predmetov s pornograficheskimi izobrazheniyami nesovershennoletnih» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 08.04.2013. № 14. St. 1666.

7. Federal'nyj zakon ot 22.12.2014 g. № 434-FZ «O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 29.12.2014. № 52 (chast' I). St. 7545.

8. Federal'nyj zakon ot 22.12.2014 g. № 439-FZ «O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah i stat'yu 28 Federal'nogo zakona «O Sledstvennom komitete Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 29.12.2014. № 52 (chast' I). St. 7550.

9. Aleksandrov A.S. Processual'nye garantii. Ugolovnyj process Rossii: Uchebnik / Nauchn. red. V.T. Tomin. M.: Yurajt-Izdat, 2003.

10. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17.02.2015 g. № 2-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 1 stat'i 6, punkta 2 stat'i 21 i punkta 1 stat'i 22 Federal'nogo zakona «O prokurature Rossijskoj Federacii» v svyazi s zhalobami mezhhregional'noj associacii pravozashchitnyh obshchestvennyh ob"edinenij «Agora», mezhhregional'noj obshchestvennoj organizacii «Pravozashchitnyj centr «Memorial», mezhdunarodnoj obshchestvennoj organizacii «Mezhdunarodnoe istoriko-prosvetitel'skoe, blagotvoritel'noe i pravozashchitnoe obshchestvo «Memorial», regional'noj obshchestvennoj blagotvoritel'noj organizacii pomoshchi bezhencam i vynuždennym pereselencam «Grazhdanskoe sodejstvie», avtonomnoj nekommercheskoj organizacii pravovyh, informacionnyh i ehkspertnyh uslug «Zabajkal'skij pravozashchitnyj centr», regional'nogo obshchestvennogo fonda «Mezhdunarodnyj standart» v Respublike Bashkortostan i grazhdanki S.A. Gannushkinoy» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 02.03.2015. № 9. St. 1389.

11. Federal'nyj zakon ot 07.03.2017 g. № 27-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O prokurature Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 13.03.2017. № 11. St. 1536.