

*Текеев Умар Ильясович*

магистрант

Институт государственной службы и управления СП

ФГБОУ ВО «Российская академия

народного хозяйства и государственной

службы при Президенте РФ»

г. Москва

**ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН**

*Аннотация:* в данной статье рассматривается проблема отсутствия отдельной главы в Законе о прокуратуре с нормами, посвященными актам прокурорского реагирования.

*Ключевые слова:* права и свободы гражданина, правовой статус прокуратуры, коррупционные факторы, надзорный орган, совершенствования органов прокуратуры.

Права и свободы человека и гражданина являются необходимым атрибутом современного общества, залогом защиты человека и сохранения многонационального российского народа. Поэтому в современных условиях личные права человека – это не просто права на мирную, достойную, свободную жизнь, они приобрели характер ориентира, определяющего цель развития государства, развития и совершенствования государственной политики. Обеспечение, защита, гарантирование личных прав и свобод человека и гражданина – процесс длительный, что, однако не умаляет насущной необходимости формирования комплексного механизма их осуществления. В этом сущность понимания конституционной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод личности.

Современный период развития Российской Федерации характеризуется формированием нового и модернизацией существующего механизма защиты прав и свобод человека. В данной сфере осуществляются всесторонние

исследования, тем не менее, заметных улучшений пока не произошло. До сих пор наблюдаются случаи нарушения прав и свобод человека, причем количество таких нарушений растет. Это свидетельствует о недостаточной изученности всех элементов защиты прав и свобод граждан.

Несмотря на большое количество трудов, посвященных защите прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры, данная тема по-прежнему остается актуальной, поскольку проблема определения роли прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина – это многоплановая проблема, которая требует комплексного подхода к изучению вопросов, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина с целью совершенствования правозащитной деятельности.

Правоприменительная практика свидетельствует о необходимости внесения в законодательство дополнений и изменений, связанных с совершенствованием правового статуса прокуратуры и приведением его в соответствие веяниям времени, переживаемого нашей страной.

Требуется внесение в законодательство о прокуратуре изменений, направленных на усиление ее влияния на формирование общественных процессов, обеспечивающих укрепление государственной дисциплины. И начать необходимо, в первую очередь, с повышения эффективности мер прокурорского реагирования.

Требования прокурора, которые вытекают из его полномочий, предусмотренных статьями 9.1, 22, 27, 30, 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», должны безусловно исполняться в установленный срок. Санкции за неисполнение требований прокурора закреплены в статье 17.7. КоАП РФ. Умышленное неисполнение требований прокурора, предусмотренных федеральным законом, наказывается наложением административного штрафа в отношении граждан в размере от 1000 до 15000 руб.; в отношении должностных лиц – от 2000 до 3000 руб.

По сравнению с санкциями, предусмотренными за неисполнение законных требований должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, в

соответствии со ст. 19.4 КоАП РФ данный размер наказания за невыполнение законных требований прокурора значительно более мягкий. Исходя из статуса прокуратуры, являющейся главным надзорным органом государства, представляется, что подобный подход не оправдан и нелогичен.

Представляется целесообразным не только «уравнять» штрафы за обозначенные правонарушения, но, возможно, и расширить санкции с целью повышения авторитета органов прокуратуры в сравнении с исполнительной ветвью власти.

Общеизвестно, что эффективность действия закона напрямую зависит от обеспечения неотвратимости наказания за его нарушение.

В связи с этим представляется целесообразным добавить уточнение в ст. 6 Закона о прокуратуре: «Обязательное исполнение законных требований прокурора». Законодателем не введен термин «законных», поскольку подразумевается, что прокурор при исполнении своих должностных обязанностей действует только законно. В настоящее время адресат, получающий акт прокурорского реагирования, должен его исполнить или понести ответственность, установленную КоАП РФ. В свою очередь невыполнением должностным лицом требований на прокурора возлагается дополнительная обязанность по обращению в суд и доказыванию законности своих требований, следовательно, прокурор выступает в качестве активной стороны процесса.

Так, прокуратура Чкаловского района г. Екатеринбурга 28 июня 2013 года вынесла постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ в отношении директора одного из предприятий города. Правонарушение заключалось в невыполнении требований внесенного прокуратурой представления, касающегося устранения нарушения трудового законодательства.

Предусмотренный законом срок дачи ответа на представление был значительно пропущен, но восстановления нарушенных прав работников указанной организации так и не последовало, в связи с чем потребовалось принимать дополнительные меры. При этом прокурор в ходе судебного рассмотрения дела вынужден был доказывать не только обстоятельства, касающиеся нарушений

трудовых прав граждан, но и сам факт вынесения им акта прокурорского реагирования, отрицаемый правонарушителем.

В сущности, получилось, что принятие прокурором мер реагирования стало лишь своего рода подготовкой к разбирательству дела в суде и реальному понуждению правонарушителя к исполнению своих законных обязанностей.

Введение же уточнений в ст. 6 Закона о прокуратуре будет способствовать иному взгляду на данную проблему: адресат, получивший акт прокурорского реагирования, будет должен или безукоризненно выполнить изложенное в этом акте требование прокурора, или обратиться в суд с обжалованием акта прокурорского реагирования, который, вынесенного с точки зрения адресата, в отношении него незаконно. Нынешнее положение дел обстоит иначе, так как обязанность по доказыванию законности своих требований возложена на прокурора.

Как свидетельствует практика прокурорского надзора, некоторые трудности возникают и при применении такого акта прокурорского реагирования, как требование прокурора об изменении нормативного правового акта в порядке ст. 9.1 Закона о прокуратуре. Согласно ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» требование прокурора об изменении нормативно-правового акта может быть обжаловано в предусмотренном законом порядке. В этом случае не совсем ясно, какой именно порядок обжалования – административный или судебный – должен быть использован. В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона о прокуратуре РФ в органах прокуратуры согласно их полномочиям разрешаются жалобы, заявления и другие обращения, в которых содержится информация о нарушении закона. Таким образом, данная статья регламентирует административный порядок обжалования. Жалоба рассматривается как правомерная в том случае, если в ней указано, что прокурор, вынесший требование, вышел за рамки своей компетенции. Следовательно, судебный порядок обжалования требования прокурора подлежит применению во всех остальных случаях.

Если прокурором в нормативно-правовом акте выявлены коррупциогенные факторы, ему предоставлена альтернативная возможность реагирования на такое

нарушение. В частности, пунктом 2 статьи 9.1 Закона о прокуратуре, а также частью 1 статьи 4 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» прокурор наряду с внесением требования об изменении нормативно-правового акта наделен правом обращения в суд. Тем не менее, согласно п. 1.7 Приказа Генпрокуратуры РФ «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» право на обращение в суд возникает у прокурора лишь при отклонении его требования об изменении нормативно-правового акта.

В связи с этим возникают определенные проблемы соотношения требования об изменении нормативно-правового акта и протеста в отдельных ситуациях:

- 1) противоречие закону одних норм нормативно-правового акта и наличие коррупциогенных факторов в других нормах этого же нормативно-правового акта;
- 2) противоречие закону и наличие коррупциогенного фактора в одной и той же норме нормативно-правового акта.

Протест выносится в случае выявления в ходе прокурорской проверки нормативно-правового акта на соответствие законодательству и на коррупциогенность его незаконности или содержания противоречащих закону норм и одновременно коррупциогенных факторов.

Например, прокурор г. Нягани Ханты-Мансийского АО при изучении устава г. Нягани выявил противоречащие закону нормы, которыми устанавливались необоснованно завышенные пенсионные гарантии лицам, замещающим должность главы города. Помимо этого, в одном из положений устава отсутствовали необходимые условия для принятия решений об установлении дополнительной пенсии за выслугу лет лицу, замещающему муниципальную должность на муниципальной основе, что согласно постановлению Правительства РФ от 26.02.2010 №96 считается коррупциогенным фактором. В связи с этим прокурором 04 октября 2013 года принесен протест, который был рассмотрен и удовлетворен.

Принятие нормативно-правового акта, выходящего за пределы компетенции нормотворческого органа, делает данный акт изначально незаконным, что также влечет принесение протеста.

В случае принятия правового акта с нарушением закона в целом, к примеру, установления незаконной процедуры принятия акта, вне зависимости от содержания акта должен быть вынесен протест.

Требования об изменении нормативно-правового акта приносятся только на нормативные правовые акты, протест же – еще и на правовые акты индивидуального характера.

В случае, если в одна из норм нормативного правового акта является противоречащей закону, а другая – содержащей коррупциогенный фактор, допускается принесение протеста и требования, однако в случае, если одновременно одна и та же норма нормативно-правового акта является незаконной и содержащей коррупциогенный фактор, приносится протест.

Так, Саткинский городской прокурор Челябинской области 22 марта 2013 года принес протест в отношении постановления администрации Саткинского муниципального района от 27 апреля 2012 года, которым утвержден административный регламент о порядке выдачи разрешений на организацию розничных рынков, содержащий завышенные требования к документам, предоставляемым заявителями для получения соответствующего разрешения (в части истребования нотариально заверенных копий). Указанное требование является противоречащим Федеральному закону от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и в то же время содержит коррупциогенный фактор в силу наличия обременительных требований к гражданам и организациям. Протест прокурора был рассмотрен и удовлетворен.

Прокурорам в своей деятельности прокуроры приходится сталкиваться и с разного рода правовыми пробелами действующей нормативно-правовой базы. Нередко это связано с запоздалым реагированием уполномоченных органов власти на изменения федерального законодательства.

Подобные нарушения выражаются как в неисполнении уполномоченными органами власти обязанностей по принятию предусмотренных законодательством нормативных правовых актов (законодательных или подзаконных), так и в отсутствии обязательных положений в действующих нормативно-правовых актах.

В таких случаях протест в качестве меры прокурорского реагирования не применим ввиду формального отсутствия противоречащей законодательству правовой нормы.

В данной ситуации подлежит применению такая мера прокурорского реагирования, как представление об устранении нарушения закона, о применении которой говорится в п. 2.8. Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 №155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Таким образом, на основании приведенных выше аргументов можно констатировать, что отсутствие в Законе о прокуратуре отдельной главы, в которой содержались бы нормы, посвященные актам прокурорского реагирования, оказывает негативное влияние на прокурорскую практику их применения, препятствует систематизации всех актов, а также исследованию каждого из актов, не используя другие законодательные акты.

Детальное урегулирование в Законе о прокуратуре применения обозначенных актов прокурорского реагирования будет способствовать исключению существующей правовой неопределенности в порядке их осмысления и использования.

Предложенное изменение законодательства обеспечило бы повышение эффективности применения актов прокурорского реагирования, что в конечном счете оказало бы определенное положительное влияние на соблюдение законности в Российской Федерации.

Определенные проблемы существуют и в таком направлении деятельности прокуратуры, как взаимодействие с Уполномоченным по правам человека. Как отмечает А.М. Акилян, существующая практика взаимодействия института

региональных уполномоченных и органов прокуратуры субъектов РФ в целом сложилась на достаточном уровне и не нуждается в принятии новых нормативно-правовых актов, внедрении тех или иных кардинальных организационно-правовых решений. В то же время современной правоприменительной практике в данной сфере присущи определенные системные недостатки, в том числе связанные с еще нередко встречающимся формальным подходом к организации взаимодействия органов прокуратуры с региональными уполномоченными, недостаточной развитостью ее методов и форм, а также отсутствием комплексности в согласованном применении имеющихся средств.

В условиях неудовлетворительного состояния законности в стране, распространенности грубых и массовых нарушений прав и свобод граждан незначительный опыт взаимодействия региональных прокуратур с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ во многом можно объяснить отсутствием полноценной правовой базы для этой деятельности. В совокупности с отсутствием единообразия правового статуса региональных уполномоченных и недостаточной урегулированностью этого института на федеральном уровне ситуация внутриведомственного правового вакуума на местах нередко способствует дезориентации прокуроров и региональных уполномоченных. В результате некоторые из них, опасаясь выйти за рамки своего правового статуса, проявляют нерешительность в сотрудничестве. Именно недостаточная правовая регламентация, по мнению Д.М. Таранцовой, обуславливает как чересчур узкую, так и непропорционально широкую интерпретацию пределов данного взаимодействия.

В силу этого курирующим вопросы взаимодействия подразделениям Генеральной прокуратуры РФ и руководству региональных прокуратур сегодня целесообразно дополнительно изучать ситуацию с надлежащим и адекватным реальным потребностям практики правовым обеспечением сотрудничества органов прокуратуры субъектов РФ с региональными уполномоченными по правам человека и в случае необходимости принимать дополнительные меры организационного характера, в том числе связанные с заключением соответствующих соглашений о взаимодействии. При этом проведение мероприятий, направленных



на совместное подписание соглашений о сотрудничестве с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, следует широко освещать в региональных СМИ и на официальных интернет-порталах соответствующих региональных прокуратур, обязательно в контексте стремления прокуратуры к максимальной открытости для гражданского общества, готовности к диалогу с его институтами, подтверждения правозащитной доминанты в работе прокуратуры Российской Федерации, ее подверженности общественному контролю.

Вместе с тем прокуроры субъектов РФ должны быть ориентированы на систематический поиск иных внешних и внутренних мобилизационных резервов повышения эффективности совместной деятельности с региональными уполномоченными посредством определения новых концептуальных положений, касающихся специфики сущности предмета и пределов их взаимодействия, его задач и ключевых направлений, через совершенствование тактических и организационно-методических составляющих этого взаимодействия, и внесение научно обоснованных предложений, направленных на изменение и дополнение организационно-распорядительных документов по указанным вопросам.

Разумеется, для решения общих задач защиты прав и свобод граждан и укрепления законности в данной сфере требуется решительное устранение всякого рода недостаточно активного применения потенциала взаимодействия прокуроров и уполномоченных по правам человека. О неблагоприятной ситуации в данной сфере свидетельствует сведение в некоторых прокуратурах субъектов РФ всех такой деятельности лишь к периодическому обмену информацией.

Необходимо на совместной согласительной основе прокурорам и уполномоченным в субъектах РФ организовать работу, направленную на совершенствование качества информационно-аналитических материалов, в особенности тем, которые предаются широкой огласке в СМИ, с целью исключения в них очевидно популистских моментов, недоразумений относительно реальной роли и заслуг взаимодействующих сторон в разрешении конкретных фактов нарушения прав и свобод граждан, имитации активной защиты прав граждан одним из участников за счет усилий другого и т. д.

В то же время необходимо, чтобы данное сотрудничество обладало систематическим и планомерным характером, следует активнее применять зарекомендовавшие себя ранее и новые действенные способы, и формы взаимодействия.

На наш взгляд, не способствует развитию активности прокуроров и состояние внутриведомственной отчетности, которая нередко либо совсем не предусматривает представление информации о сотрудничестве с региональными уполномоченными, либо не конкретизирует содержание соответствующих сведений, что не позволяет в последующем обобщить получаемые таким образом материалы и сформулировать на их основе полноценные аналитические выводы.

В связи с этим представляется, что необходимо совершенствовать утверждаемую Генеральной прокуратурой Российской Федерации методику докладов прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров об итогах работы за год. Так, в специальном разделе должно быть предусмотрено направление региональными прокурорами сведений о состоянии взаимодействия прокуратуры с уполномоченными по правам человека, о соответствии федеральному законодательству региональных законов об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, о примерах и фактах прокурорского реагирования на нарушения при принятии таких законов, а также на допускаемые в субъектах РФ случаи воспрепятствования законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных уполномоченных; о способах и формах сотрудничества прокуратуры с институтом уполномоченных и предложениях, направленных на совершенствование этой работы.

С помощью реализации указанных мер можно добиться действительно эффективной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина.

### ***Список литературы***

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции от 30.12.2008 №6-ФКЗ, 30.12.2008 №7-ФКЗ, 05.02.2014 №2-ФКЗ, 21.07.2014 №11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS №005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. – 2001. – №2. – Ст. 163.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – №17. – Ст. 291.
4. Модельный закон «О прокуратуре» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16.11.2006 №27–6) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – 2007. – №39.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 20.12.2017) // СЗ РФ. – №1 (Ч. I). – Ст. 1.
6. Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – №8. – Ст. 366.
7. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.10.2007 №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (ред. от 29.10.2012) // СПС КонсультантПлюс.
8. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (ред. от 21.06.2016) // Законность. – 2008. – №3.
9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2010 №114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 22.04.2011) // СПС КонсультантПлюс.
10. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 №45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 05.07.2017) // Законность. – 2013. – №4.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. №1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева» // Собрание законодательства РФ. – 05.02.2007. – №6. – Ст. 828.

12. Авакьян С.А. Основы и принципы конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Современное общество и право. – 2010. – №1. – С. 3–10.

13. Акилян Н.М. Проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека и прокуратуры РФ // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – №11. – С. 58–61.

14. Алексеев С.Л., Вотчель Н.Р. Прокурорский надзор: Учебное пособие / С.Л. Алексеев, Н.Р. Вотчель; под ред. Ф.Н. Багаутдинова. – Казань: Информационно-технологический центр АСО, 2014. – 126 с.

15. Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. – №4 (88). – С. 73–76.

16. Штоль Е.М., Сагателян С.А. Правотворческая деятельность прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: Сборник научных трудов. СПб: СПбУТУиЭ, 2017. – С. 818–821.

17. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник. – М.: Зерцало-М, 2012. – 432 с.

18. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/>