

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сборник материалов
межфакультетской научно-
практической конференции

(г. Москва, 27 ноября 2015 г.)

МОСКВА • 2016

УДК 343.962
ББК 67.721-9
А43

Подготовку сборника осуществляли:

О.А. Яловой, доцент кафедры судоустройства и организации правоохранительной деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент;

В.С. Алексанкина, старший лаборант кафедры судоустройства и организации правоохранительной деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

А43 **Актуальные проблемы прокурорской деятельности:** сб. материалов межфакультетской науч.-практ. конф. (г. Москва, 27 ноября 2015 г.) / [сост. О.А. Яловой, В.С. Алексанкина]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 132 с.

Сборник сформирован по материалам выступлений на Межфакультетской научно-практической конференции, проходившей в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 27 ноября 2015 г.

В сборнике представлены научные статьи ученых, аспирантов, магистрантов и студентов Академии по актуальным вопросам прокурорской деятельности.

Для научных и практических работников органов прокуратуры, а также студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов. .

УДК 343.962
ББК 67.721-9

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016

А.В. Аверьянова,
Санкт-Петербургский
юридический институт
(филиал) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Противодействие прокурора
необоснованным ходатайствам защиты
о признании доказательств недопустимыми**

В условиях развития Российской Федерации в качестве правового государства безусловную значимость имеет обеспечение прав граждан. Права и свободы граждан, согласно Конституции, признаются главной ценностью государства, а их защита – одной из основных его задач.

Прокуратура Российской Федерации является органом, от имени государства осуществляющим уголовное преследование лиц, совершивших преступления, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, *защиты прав и свобод человека и гражданина*, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Уголовное преследование лиц, совершивших преступление, наиболее выражено в деятельности прокурора – государственного обвинителя в судебной стадии уголовного судопроизводства. Участие государственного обвинителя в процессе имеет два аспекта: первый – способствование установлению вины подсудимого и его справедливому наказанию, а второй, но не второй по значимости – защита и по возможности восстановление прав потерпевшего. Эти два аспекта между собой коррелируют, они неразрывно связаны друг с другом.

Вместе с тем в Российской Федерации сегодня установлена единственно возможная форма судебного процесса – смешанная. Для смешанного типа уголовного судопроизводства характерно равенство статусов государственного обвинителя и стороны защиты, которое гарантируется их равными процессуальными пра-

вами, т.е. процессуальным равноправием¹. Прокурор, участвуя в процессе, действует строго в соответствии со ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса РФ, согласно которой уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию. Адвокат же, будучи нередко связанным с подсудимым материальным аспектом своей деятельности – гонораром, зачастую руководствуется иными соображениями, нежели справедливость.

Как известно, сердцевиной судебного следствия является доказывание. В анализе доказательств, их представлении, заявлении ходатайств об их истребовании или получении, их оценке и состоит сущность состязания². Еще профессор М.С. Строгович писал, что верно отождествлять доказывание в уголовном процессе с познанием истины по делу, что процесс доказывания и есть процесс познания фактов, обстоятельств уголовного дела³. В настоящее время в судах закрепились теория формальной юридической истины. Ученые, разделяющие данную позицию, стоят на том, что целью доказывания является установление объективной реальности, имевшей место в прошлом⁴. Преследуя свои цели, а именно – оправдать любым способом своего подзащитного или смягчить ему наказание, «развалив» доказательственную базу уголовного дела, защитники, пользуясь благими намерениями законодателя, нередко злоупотребляют своим правом, обращаясь к суду с ходатайствами о признании тех или иных доказательств, содержащихся в материалах уголовного дела, недопустимыми, безосновательно.

Вопрос об удовлетворении или же об отказе в удовлетворении такого рода ходатайств отдан на усмотрение суда. Однако

¹ Соловьев А.А. Типология уголовного процесса РФ и ее значение для формирования системы принципов // Вестн. ТГУ. 2012. № 1 (105). С. 247.

² Ефимичев С.П., Ефимичев П.С. Принцип состязательности и его реализация в уголовном судопроизводстве // Рос. следователь. 2005. № 1. С. 6.

³ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2-х т. М., 1968. Т. 1. С. 296.

⁴ Балакишин В.С. Доказательства в теории и практике уголовно-процессуального доказывания. Екатеринбург, 2004. С. 29.

при разрешении данного вопроса бремя доказывания необоснованности ходатайства защиты, т.е. бремя обоснования *допустимости* доказательства, лежит именно на государственном обвинителе.

Понятия допустимости доказательства законодатель в УПК РФ не дает, однако его можно вывести методом «от противного», т.е. через понятие недопустимости. И если, согласно ст. 75 УПК РФ, недопустимыми являются доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ, то допустимость доказательств – это свойство их как полученных без нарушений требований процессуального закона. Допустимость является важнейшей гарантией законности производства следственных и процессуальных действий и соблюдения прав участников процесса.

В случае заявления защитником необоснованного ходатайства о признании доказательства недопустимым прокурор обязан данное доказательство *защитить*, опровергнув доводы защиты о недопустимости, т.е. установить, показать суду и участникам процесса, что:

1) доказательство было получено надлежащим субъектом, правомочным по данному делу проводить то процессуальное действие, в ходе которого получено доказательство;

2) фактические данные должны быть получены только из источников, перечисленных в ч. 2 ст. 74 УПК РФ;

3) доказательство было получено с соблюдением правил проведения процессуального действия, в ходе которого получено доказательство;

4) при получении доказательства должны быть соблюдены все требования закона о фиксировании хода и результата следственного действия¹.

Для того чтобы убедить суд в обоснованности и надуманности ходатайства защиты об исключении доказательства, государственному обвинителю необходимо использовать как процессуальные средства, так и криминалистические, поскольку заявленное защитой ходатайство может содержать в себе доводы как о нарушениях процессуальной формы доказательства, так и о его содержании.

¹ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. М., 2005. С. 229.

Необходимость использования государственным обвинителем криминалистических и специальных знаний связана именно с содержательным обоснованием допустимости доказательства. Например, в судебном следствии по делам о незаконном обороте наркотических средств государственному обвинителю часто необходимо использовать криминалистические знания в случае заявления защитой ходатайства о признании недопустимым заключения эксперта. Обвинителю надлежит в таких случаях обосновывать корректность и правильность использованных экспертом методик при проведении экспертизы, из чего вытекает и обоснование верности экспертных выводов в заключении. Либо же прокурор вынужден обосновывать правильность отнесения экспертизы к тому или иному виду.

Обоснование доказательства как допустимого с точки зрения процессуальной формы – процессуальной законности его получения устанавливает необходимость для прокурора оперировать процессуальными средствами. Таким примером может являться ситуация, когда защитой заявляется ходатайство о признании протокола допроса свидетеля обвинения А. недопустимым ввиду того, что текст дословно совпадает еще с одним текстом протокола допроса свидетеля Б. Защита настаивала на том, что данный протокол, доказывающий вину подсудимого, является недопустимым, поскольку «изготовлен следователем заранее, без выяснения обстоятельств произошедшего у свидетеля А. Протокол допроса должен дословно повторять информацию, которую сообщает свидетель. Следователь же просто под копирку написал два протокола, пригласил свидетелей и предложил им прочитать текст. В случае согласия с текстом по существу свидетель ставил подпись. В связи с этим прошу признать протокол допроса свидетеля А. недействительным».

Государственный обвинитель, возражая об удовлетворении данного ходатайства защиты, полагал, что ходатайство заявлено безосновательно, незаконно. В целях защиты данного протокола допроса свидетеля А. государственный обвинитель утверждал, что в материалах дела имеются иные протоколы допросов этого же свидетеля, в которых он подтверждает ранее данные показания, в том числе показания, содержащиеся в оспариваемом протоколе. Помимо этого, государственным обвинителем было указано на то, что данный свидетель А. явится в следующее судебное за-

седание, в котором непосредственно будет осуществлен его допрос. Таким образом, доказательство – протокол допроса свидетеля было государственным обвинителем успешно защищено.

Зачастую для защиты процессуальной формы доказательств государственный обвинитель вынужден использовать научно-технические средства. К примеру, обоснованием допустимости протокола допроса подозреваемого как контраргументом на ходатайство защиты о признании его недопустимым в связи с применением психического насилия к подсудимому в процессе допроса может служить видеозапись процесса допроса, осуществленная следователем. Безусловно, в таком случае государственному обвинителю необходимо заблаговременно позаботиться о ее наличии и о технической возможности ее обзора.

Термин «защита доказательств» в юридической литературе не имеет однозначного толкования. Нет единства мнений и среди ученых по поводу его реализации. Позволим суждение, что поскольку, как отмечает О.Я. Баев, защита доказательств, осуществляемая государственным обвинителем, является логическим продолжением аналогичной деятельности субъекта расследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства¹, ее содержание можно определить как комплекс мер, предпринимаемых государственным обвинителем с целью создания условий для выявления и предотвращения необоснованного дезавуирования, фальсификации, искажения фактических данных, установленных в предусмотренном законом порядке и имеющих значение для уголовного дела².

Резюмируя сказанное, позволим следующее утверждение: защита доказательств государственным обвинителем является его прямой обязанностью, исполнение которой будет способствовать установлению истины по делу и, как следствие, вынесению законного, обоснованного и справедливого приговора.

¹ Баев О.Я. Защита доказательств в уголовном судопроизводстве: монография. М., 2016. С. 190.

² Елагина Е.В. Объективизация доказывания с использованием научно-технических средств и специальных знаний при расследовании преступлений: лекция. СПб.: С-Петербур. юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. С. 4

Н.А. Алешина,
магистрант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Актуальные проблемы прокурорского надзора
за исполнением законодательства об охране
объектов культурного наследия
Российской Федерации**

В Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на доступ к культурным ценностям. Кроме того, предусмотрена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, поскольку объекты культурного наследия представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

В соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия) относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Ежегодно вследствие противоправных действий граждан и юридических лиц, воздействия природных факторов утрачивается около 200 памятников истории и культуры народов России¹.

¹ *Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации государственного советника юстиции 1 класса, заслуженного юриста Российской Федерации А.Э. Буксмана М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013.*

Объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения.

По данным, поступившим из органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере охраны объектов культурного наследия, состояние памятников за 2013 г., стоящих на государственной охране, оценивалось как хорошее – 14% памятников, удовлетворительное – 58%, неудовлетворительное – 19%, аварийное – 6%, руинированное – 3% (не оценено около 29% объектов)¹.

Можно сделать вывод, что прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия Российской Федерации приобретает особую значимость и интерес к этой теме, так как большая часть памятников истории и культуры нуждается в принятии незамедлительных мер по их сохранению.

Данный надзор является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в России.

Анализ проверок, проводимых прокуратурами субъектов Российской Федерации, показывает, что меры, принимаемые для состояния законности в сфере охраны объектов культурного наследия, остаются неудовлетворительными, так как пользователями объектов культурного наследия совершаются многочисленные нарушения законов.

Объекты культурного наследия находятся под постоянным негативным природным и антропогенным воздействием и требуют срочных противоаварийных или консервационных работ.

Нередко в собственности муниципалитетов находятся объекты культурного наследия, относящиеся к жилой архитектуре, которые связаны с историческими событиями или лицами. В настоящее время существует острая проблема бюджетного финансирования работ по сохранению этих объектов, а также их неудовлетворительного технического состояния.

¹ Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации за 2013 год [Электронный ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации : сайт. URL: <http://mkrf.ru/report/>

Более 70% этих зданий нуждается в ремонтно-реставрационных работах, консервации. Прекращение текущего содержания объектов культурного наследия после отселения жильцов и исключения этих объектов из делового оборота (продажи, аренды) приводит к утрате объектов культурного наследия и исторической среды в целом¹.

Передача объекта культурного наследия в собственность физических или юридических лиц не всегда является решением данной проблемы, так как зачастую их интересует не сам объект, а лишь земельный участок, на котором он расположен, и в результате отсутствия должного внимания объект культурного наследия утрачивает свою уникальность и историческую ценность.

Выявляются многочисленные факты ведения строительных, ремонтных и иных работ без согласования с органами охраны культурного наследия или с нарушениями или невыполнениями охранных обязательств, причинами и условиями которых является отсутствие должного контроля за соблюдением законодательства в сфере обеспечения сохранности объектов культурного наследия, соблюдением условий заключенного охранного обязательства.

Нередко выявляется множество фактов отсутствия регистрации данных о большинстве объектов культурного наследия в государственном кадастре объектов недвижимости.

Распространены случаи эксплуатации объектов культурного наследия в отсутствие утвержденных границ территории и зон охраны, а также режимов использования земель в данных границах. Кроме того, выявляются факты эксплуатации памятников в отсутствие правоустанавливающих документов на них как на объекты недвижимости. Причинами таких нарушений является ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

Для решения указанных проблем необходимо, в первую очередь, усовершенствовать правовое регулирование отношений в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, усилить государственную охрану и сохранность объектов культурного наследия Российской Федерации и обеспечить должный контроль за соблюдением законодательства об охране объектов культурного наследия Российской Федерации.

¹ Гильмутдинов И.И., Вавилин М.В. Надзор за исполнением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия // Законность. 2012. № 6.

Н.И. Безрукавая,
аспирант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Реализация прокурором административно-юрисдикционных полномочий в отношении физических лиц

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г., как и КоАП РСФСР 1984 г., рассматривали прокурора как фигуру исключительно надзирающую, действующий же с 2002 г. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях включает прокурора в число участников производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с нормами КоАП РФ органы прокуратуры являются одним из ключевых субъектов, реализующих государственные функции по привлечению к административной ответственности. Закон предоставляет прокурорам широкий круг полномочий в указанной сфере, позволяя возбуждать дело об административном правонарушении, проводить административное расследование, участвовать в рассмотрении дел, принести протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Об активной реализации прокурорами указанных полномочий свидетельствуют статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации¹.

Так, например, в 2012 г. по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 301 682 лица, в 2013 г. – 287 117 лиц, в 2014 г. – 284 355 лиц.

Особый статус прокурору придает закрепленная Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) и КоАП РФ функция по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/602117/>.

исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Согласно п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях и проводит административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

Как установлено ст. 25 Закона о прокуратуре, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

Согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации.

Указанные нормы наделяют прокурора правами, не присущими ни одному из иных органов административной юрисдикции, которые, в отличие от прокурора, вправе привлекать к административной ответственности лишь строго определенный круг субъектов.

Из анализа приведенных положений закона можно сделать вывод о наличии определенных противоречий и пробелов в правовом регулировании данной сферы правоотношений.

Так, ст. 28.4 КоАП РФ наделяет прокурора полномочиями по возбуждению любого дела об административном правонарушении, тогда как Закон о прокуратуре ограничивает круг субъектов ответственности должностными лицами.

Статьей 21 Закона о прокуратуре определен круг поднадзорных прокуратуре лиц, к ним относятся федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека

в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Как видно, физические лица не включены в приведенный перечень.

Вместе с тем КоАП РФ к исключительной подведомственности прокурора относит ряд составов административных правонарушений, по которым к ответственности могут быть привлечены граждане: ст. 5.23, 5.61, 5.62, ч. 2 ст. 7.24, ст. 12.35, 13.11, 13.14 КоАП РФ и другие. Более того, к ответственности по ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление) могут быть привлечены исключительно граждане.

На практике прокурорами зачастую выносятся постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях в отношении граждан (например, при рассмотрении обращений граждан по вопросу нанесения оскорбления – ст. 5.61 КоАП РФ, при выявлении фактов производства и распространения экстремистских материалов – ст. 20.29 КоАП РФ и т.п.).

Нередки случаи привлечения прокурорами к административной ответственности юридических лиц, что также не согласуется с положениями ст. 25 Закона о прокуратуре. При этом юридические лица (организации), в отличие от физических лиц, упомянуты в ст. 21 Закона о прокуратуре как поднадзорные субъекты.

Таким образом, КоАП РФ допускает реализацию прокурором полномочий по привлечению к административной ответственности в отношении организаций и их должностных лиц, а также в отношении граждан.

Следует отметить, что правоприменительная практика свидетельствует об активном использовании прокурорами своих полномочий по привлечению к административной ответственности всех перечисленных выше субъектов.

Несмотря на то что ст. 21 Закона о прокуратуре граждане не отнесены к числу поднадзорных лиц, настоящее положение дел в анализируемой сфере правоотношений видится адекватным, поскольку органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в самых различных сферах, должны реагировать на

любые правонарушения, независимо от того, кем они допущены. Это не означает, что прокуроры могут в своей деятельности подменять собой иные органы.

В литературе встречаются и иные точки зрения по данному вопросу.

Так, например, А.И. Гальченко полагает, что, поскольку в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор не распространяется на граждан, при осуществлении надзора прокурор не вправе возбуждать в отношении них дела об административных правонарушениях. Ведь не случайно в ст. 25 указанного Закона, входящей в раздел, посвященный прокурорскому надзору, предусмотрено, что прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, исходя из характера нарушения закона должностным лицом¹.

В.Ю. Шобухин, напротив, полагает допустимым привлечение прокурорами к административной ответственности граждан, указывая, что меры прокурорского реагирования в отношении граждан связаны с правом прокурора возбуждать в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, производство об административном правонарушении².

Учитывая изложенное, представляется необходимым внести изменения в ст. 25 Закона о прокуратуре, исключив из нее слова «должностным лицом».

Предлагаемые изменения закона необходимы в целях устранения противоречий в нормах КоАП РФ и положениях Закона о прокуратуре, касающихся определения круга лиц, в отношении которых прокурором может быть вынесено постановление о привлечении к административной ответственности.

¹ Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20 – 25.

² Шобухин В.Ю. Полномочия прокурора: актуальные проблемы правового регулирования // Современное право. 2013. № 11. С. 35 – 38.

Е.А. Ильченко,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
главный специалист отдела
по организационным вопросам
и контролю исполнения
прокуратуры Ростовской области

Роль органов прокуратуры Российской Федерации по обеспечению законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления

Новая российская государственность радикально меняет отношения личности и государства, не человек создан для государства, а государство создано для человека – таков теперь главный принцип их отношений. Приоритет человека перед государством позволяет осознавать место человека в гражданском обществе. Это место не определяется государством, он неотъемлемо принадлежит человеку и реализуется в меру его способностей и инициативы.

Конституции все шире провозглашают права и свободы человека и гражданина, все чаще говорят о повышении ответственности людей за свои поступки, решения, действия, за выбор формы и направленности своей деятельности. А это все во многом предопределяется правовым сознанием, правовой культурой и правовым воспитанием, а именно их уровнем.

В становлении и формировании правового сознания и правовой культуры далеко не последнюю роль, если не сказать больше, играют правопорядок и законность, состояние дисциплины и общественного порядка, т.е. то, что являлось главным фактором, указывающим на состояние правовой системы общества.

В современном же мире законность в развитых странах, в том числе и в Российской Федерации, имеет не менее актуальное значение, так как законность и правопорядок занимают важное место среди методов и средств государственного управления. Только законность и правопорядок способны обеспечить достойную жизнь общества и его граждан.

В укреплении законности и правопорядка высока роль органов прокуратуры и огромное значение имеет надзор за соблюдением законности в муниципальном правотворчестве, ведь на современном этапе развития общественной жизни и российского законодательства местное самоуправление адаптирует государственное управление применительно к местным особенностям, с учетом исторических и иных местных традиций, интересов и возможностей и именно в местном самоуправлении государственное управление окончательно реализуется, получает оформленное выражение в муниципальных правовых актах, достигает своих целей и решает поставленные перед ним задачи.

Хотелось бы отметить, что и уровень законности в целом, и законности правотворчества имеет большое значение, и не только на муниципальном уровне, но и на региональном и федеральном.

Под законностью понимается принцип государственного руководства жизнью общества, заключающийся в том, что все без исключения субъекты права должны строго, точно и неукоснительно соблюдать законы, установленные государством. Другими словами, это принцип всеобщности соблюдения законов. Он нашел свое закрепление в Конституции Российской Федерации. Часть 2 ст. 15 Конституции РФ гласит: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Следовательно, законность предполагает обоюдное соблюдение законов как населением, так и государственной властью.

Пожалуй, трудно не согласиться с Платоном, который считал, что в плохом государстве над всеми стоят правители, а в разумном над всеми стоят законы.

А основой законности и являются законы, т.е. нормативные правовые акты, которые являются результатом правотворчества. Правотворчество – это деятельность государственных органов (в случае референдума – всего народа) и должностных лиц по изданию, переработке и отмене нормативных правовых актов.

Муниципальное правотворчество является одним из приоритетных направлений деятельности местного самоуправления, посредством которого реализуются его властные полномочия по управлению местным сообществом, а в результате правотворчества создаются общеобязательные правила поведения – нормы,

воплощаемые в принимаемых местным самоуправлением актах, которые в силу этого приобретают нормативно-правовой характер. Таким образом, нормативные правовые акты местного самоуправления являются главным инструментом реализации муниципального нормотворчества.

Неправомерная деятельность муниципальных органов и должностных лиц нередко приводит к нарушению прав основных субъектов самоуправления (гражданина, населения и т.д.). В этих условиях возрастает роль государственных контрольных и надзорных органов, осуществляющих определенную корректировку правовой стороны их деятельности, поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 2) признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Местное самоуправление – одна из фундаментальных демократических основ конституционного строя Российской Федерации. Органы местного самоуправления решают значительную часть вопросов, определяющих социально-экономическую обстановку в государстве. Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления – традиционно одно из важнейших направлений прокурорского надзора, охватывающее широкий спектр правоотношений.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Так, прокуратура является единственным федеральным органом, способным непосредственно влиять на состояние законности на муниципальном уровне. Поэтому именно на органы прокуратуры ложится задача обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях.

Президент Российской Федерации в рамках приоритетного направления деятельности на совещаниях, коллегиях перед органами прокуратуры ставит задачу обеспечить единство правового пространства, соответствие муниципальных и региональных правовых актов федеральному законодательству.

Во исполнение приказа Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» для предупреждения принятия незаконных нормативных правовых актов прокурорами в 2014 г. в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации направлено 7,5 тыс. заключений на проекты региональных нормативных правовых актов, в муниципальные органы – 58,8 тыс. заключений на проекты муниципальных нормативных правовых актов. Более 90% замечаний прокуроров учтены¹.

Наибольшее количество нарушений прокурорами выявлено в сфере организации местного самоуправления, земельных, бюджетных и налоговых правоотношений, муниципальной службы и противодействия коррупции, жилищно-коммунального хозяйства, управления и распоряжения муниципальной собственностью, организации муниципального контроля и соблюдения прав предпринимателей, о порядке рассмотрения обращений граждан и др. По-прежнему выявляются нормативные правовые акты, изданные с превышением предоставленной органам местного самоуправления компетенции, нередко случаи нарушения порядка введения в действие нормативных правовых актов.

Каждый год проделанная работа органов прокуратуры обеспечивает важнейший принцип правотворчества – принцип законности. Да и не удивительно, ведь еще с давних времен созданная Петром I как «око государево» прокуратура выполняла также функцию наблюдения за исполнением царских указов и повелений на всей территории страны. Несмотря на последующие этапы развития страны, некоторые изменения статуса прокуратуры, содержательная сущность ее обвинительной и надзорной деятельности многие десятилетия продолжала сохраняться. Внесенные судебной реформой 1864 г. ограничительные коррективы в сторону сужения ее надзорных полномочий в послеоктябрьский период были признаны несостоятельными. Новая прокуратура Российской Федерации, а с образованием СССР и прокуратура Сою-

¹ В Генеральной прокуратуре РФ обобщены результаты работы по обеспечению законности издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/>

за, формировалась как единая, независимая, централизованная система, имеющая основной задачей обеспечение высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местной власти, а также гражданами.

Таким образом, обеспечение принципа законности прокуратурой посредством осуществления надзора за муниципальным правотворчеством имеет очень большое значение в современной России, так как местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, форму осуществления народовластия. Субъектом местного самоуправления является объединение жителей определенной территории, имеющих общие интересы в решении вопросов местного значения. Важная роль принадлежит нормативному способу самоуправления, когда решения муниципального образования принимаются в форме общего обязательного правила поведения, т.е. нормы или нескольких взаимосвязанных норм. Муниципальное правотворчество является важнейшим условием проявления демократизации государства и его децентрализации в положительном смысле этого слова.

А.С. Джакипбеков,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
прокурор Атбасарского района
Акмолинской области
Республики Казахстан

Функции прокурора на стадии возбуждения уголовного дела

Важной стадией уголовного судопроизводства является возбуждение уголовного дела. От своевременности и правильности регистрации сообщения о преступлении, от качества и полноты последственной проверки зависит дальнейшее расследование, а также обеспечение прав и законных интересов граждан.

Для обеспечения законности на стадии возбуждения уголовного дела большое значение имеет организация должного прокурорского надзора. На данном этапе задачами прокурорского надзора являются: выявление, устранение, и предупреждение нарушений установленного законом порядка приема, регистрации, учета и разрешения уполномоченными на то органами дознания и предварительного следствия сообщений о преступлениях, восстановление нарушенных в результате несоблюдения этого порядка прав физических и юридических лиц. Прокурорами выявляется и устраняется большое количество нарушений, допускаемых органами дознания и следствия, путем отмены незаконно принятых решений о возбуждении, а также отказе в возбуждении уголовных дел и использования других мер прокурорского реагирования.

На стадии возбуждения уголовного дела производится не только принятие процессуального решения компетентным органом, но также и оценка полученной информации о наличии или отсутствии поводов и оснований для возбуждения уголовного дела.

Необходимость прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на стадии возбуждения уголовного дела вызвана рядом нарушений, таких как попытки должностных лиц, производящих предварительную проверку информации о преступлениях, фальсифицировать фактические данные для необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела; нарушение учетно-регистрационной дисциплины в ходе рассмотрения сообщений о преступлениях, в том числе укрытие преступлений от учета; стремление не ставить на учет неочевидные, заведомо трудно раскрываемые преступления и улучшить таким способом статистические показатели раскрываемости¹.

Чаще всего в ходе проверок прокурорами выявляются следующие нарушения законности:

1) в случаях, когда преступление совершено в условиях неочевидности и нет подозреваемого лица, пострадавшим нередко отказывают в приеме заявлений и сообщений о преступлениях, а принятые – не регистрируются и не рассматриваются;

¹ Быкова Е.В., Парфенова М.В. Современные задачи российской прокуратуры // Рос. юстиция. 2013. № 11. С. 29.

2) уголовно наказуемые деяния квалифицируются как административные проступки, а при очевидных признаках состава преступления принимаются незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, нередко возможны подлоги, фальсификация материалов проверок сообщений о преступлениях;

3) нарушаются установленные законом сроки рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях и т.д.

В связи с этим прокурор обязан ежемесячно проверять исполнение законодательства при приеме, разрешении и учете заявлений и сообщений о преступлениях¹, сопоставляя для этого данные органов внутренних дел, сообщения средств массовой информации, сводки о совершенных преступлениях, медицинских учреждений об оказании помощи гражданам по поводу криминальных травм, жалобы граждан, сведения страховых компаний, результаты судебно-медицинского исследования трупов с признаками насильственной смерти, материалы иных источников.

При осуществлении надзора за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела прокуроры должны обращать внимание в том числе и на соблюдение установленной уголовно-процессуальным законом формы поступившего повода для возбуждения уголовного дела.

Выявляя факты фальсификации материалов проверок сообщений о преступлениях, прокурору необходимо выносить мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам обнаруженных прокурором нарушений.

Особое внимание при осуществлении надзора за исполнением законов в этой стадии прокурор должен уделить срокам проверки поступившего повода для возбуждения уголовного дела.

В соответствии с требованиями УПК РФ следователь и дознаватель обязаны проверить поступивший повод для возбужде-

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» (п. 1.1).

ния уголовного дела и в течение трех суток принять решение о возбуждении уголовного дела либо об отказе в этом.

Продлить срок проверки до 10 суток может только руководитель следственного органа либо начальник органа дознания по ходатайству соответственно следователя или дознавателя.

Дальнейшее продление срока проверки недопустимо. Все проверочные мероприятия, проводимые следователем, дознавателем после истечения 10 суток, признаются нарушением закона.

Однако при необходимости проведения ревизий или документальных проверок руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор, соответственно, по ходатайству дознавателя вправе продлить срок проверки поступившего сообщения о преступлении до 30 суток.

Практика прокурорской деятельности показывает, что основными причинами процессуальных нарушений на стадии возбуждения уголовного дела являются неполнота проводимых проверок сообщений о преступлениях, поспешность и необоснованность выводов о наличии признаков уголовно наказуемого деяния, а также отсутствие объективного, взвешенного подхода к принятию важнейшего процессуального решения, инициирующего процедуру уголовного преследования.

Одним из главных приоритетов прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве является обеспечение конституционного принципа неприкосновенности личности, нарушение которого в досудебном производстве в полной мере не устранено вследствие поверхностной оценки оснований и мотивов, положенных в основу принятия решений о задержании должностными лицами органов дознания и предварительного следствия, а также иных упущений в организации прокурорами надзора за порядком применения к гражданам мер процессуального принуждения, влекущих нарушение прав подозреваемых и обвиняемых на свободу и личную неприкосновенность.

Нередко прокуроры выявляют факты задержания лиц в качестве подозреваемых по основаниям, предусмотренным административным законодательством, что противоречит требованиям уголовно-процессуального законодательства и грубо нарушает конституционные права задержанных.

При выявлении нарушений порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, проведения последст-

венных проверок прокурор должен требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности.

Следователь, дознаватель, убедившись в том, что в поступившем сообщении о преступлении содержатся признаки преступления при отсутствии правовых оснований к отказу в возбуждении уголовного дела, обязаны принять решение о возбуждении уголовного дела, вынести об этом постановление и немедленно уведомить заявителя.

Следователь при вынесении постановления о возбуждении уголовного дела незамедлительно приступает к расследованию.

В отличие от следователя дознаватель свое решение о возбуждении уголовного дела должен согласовать с начальником органа дознания и прокурором.

Прокурор при признании постановления об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным должен отменить его и с указаниями возвратить в орган дознания. При этом устанавливается конкретный срок проведения дополнительной проверки с учетом объема производства необходимых проверочных действий. Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела направляется заявителю и прокурору в течение 24 часов с момента вынесения указанного постановления, при этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования. Постановление следователя, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела должно стать объектом пристального внимания прокурора как с формальной, так и с содержательной стороны¹.

Генеральный прокурор РФ обязывает прокуроров, осуществляющих надзор в указанной сфере, безотлагательно рассматривать поступающие от дознавателей копии постановлений о возбуждении уголовного дела публичного обвинения, проверяя при этом наличие поводов и оснований для возбуждения уголовного дела. В тех случаях, когда, исходя из текста копии постановления, невозможно сделать однозначный вывод о законности возбуждения уголовного дела, прокуроры должны незамедлительно требовать от органа дознания, дознавателя представления материалов, которые обосновывают принятое решение. Признав по-

¹ *Петров А.В.* Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // *Законность.* 2013. № 7. С. 32.

становление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, надзирающий прокурор выносит постановление о его отмене в течение 24 часов с момента получения указанных материалов прокурором или его заместителем, независимо от того, производились ли по делу следственные действия.

Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела может быть обжаловано прокурору, руководителю вышестоящего следственного органа или в суд в порядке, установленном ст. 124 и 125 УПК РФ.

В соответствии со ст. 124 УПК РФ прокурор, руководитель следственного органа рассматривают жалобу в течение трех суток со дня ее получения. В исключительных случаях допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем должен быть извещен заявитель. Такими основаниями являются: истребование дополнительных материалов либо принятие иных мер.

Также Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ в ст. 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации введена ч. 2¹, в соответствии с которой «в случае удовлетворения жалобы, поданной в соответствии с частью второй статьи 123 настоящего Кодекса, в постановлении должны быть указаны процессуальные действия, осуществляемые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления».

По результатам ее рассмотрения прокурором, руководителем следственного органа выносится постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении.

Заявитель незамедлительно уведомляется о решении, принятом по жалобе, а также о порядке его обжалования.

Подводя итог сказанному, необходимо еще раз подчеркнуть определяющее значение прокурорского надзора за соблюдением прав, гарантированных Конституцией РФ, основных участников уголовного процесса – подозреваемого, обвиняемого и потерпевшего. Обеспечение прав указанных лиц постоянно находится в поле зрения прокуроров. Каждый случай нарушения их прав является объектом повышенного внимания. Деятельность прокуроров играет важную предупредительную роль и служит надежной гарантией от незаконного, необоснованного ограничения прав и законных интересов заинтересованных лиц.

Правозащитный потенциал прокуратуры даже в рамках ее сегодняшнего положения далеко не исчерпан. Развитие прокурорского надзора в указанной сфере должно совершенствоваться путем расширения надзорных полномочий прокурора за принятием процессуальных решений органами дознания и предварительного следствия.

Ковальски Ежи Сергей Чеславович,
профессор права
Варшавского университета
им. Лазарского (Польша)

Судебная власть и деятельность прокуратуры в современной Польше

Конституция в ст. 175 определяет, что правосудие в Республике Польша осуществляют: Верховный Суд, общие суды, административные суды и военные суды. Правосудие – то есть решение правовых споров. Это, однако, очень общие определения. Верховный Суд не занимается только правосудием – он также осуществляет надзор над деятельностью общих и военных судов в области постановления решений; сфера деятельности Высшего Административного Суда также идет далее, нежели решение споров, тогда как этот орган контролирует деятельность публичной администрации либо постановляет решения о соответствии с правом постановлений органов территориального самоуправления.

Из принципа разделения властей вытекает необходимость выделения судебной власти, независимой от законодательной и исполнительной властей.

Структура судебной власти в Польше не имеет единого характера. Часть 2 ст. 10 Конституции закрепляет, что судебную власть в стране осуществляют суды и трибуналы. Аналогично («Суды и трибуналы») озаглавлен раздел VIII Основного Закона. Тем самым судебная власть охватывает два независимых друг от друга сегмента, во-первых, суды, которые представляют собой единую систему связанных между собой органов, а во-вторых, два трибунала (Конституционный и Государственный), которые выделены из общей системы судов и независимы друг от друга.

Согласно ч. 1 ст. 175 Конституции, правосудие в Республике Польша осуществляют Верховный Суд, административные суды, общие суды, военные суды.

Правовой статус Верховного Суда Республики Польша закреплён в ст. 183 Основного Закона. Согласно ч. 1 указанной статьи «Верховный Суд осуществляет надзор за деятельностью общих и военных судов в отношении выносимых ими постановлений»¹. Помимо этого к компетенции Верховного Суда относится рассмотрение избирательных протестов по поводу выборов депутатов Сейма и сенаторов (ч. 2 ст. 101 Конституции); рассмотрение избирательных протестов по поводу выборов Президента (ч. 2 ст. 129 Конституции); подтверждение действительности выборов в Сейм и Сенат (ч. 1 ст. 101 Конституции); подтверждение действительности выборов Президента (ч. 1 ст. 129 Конституции); подтверждение действительности общепольских референдумов, включая референдумы об утверждении законов об изменении Конституции (ч. 4 ст. 125 Основного Закона).

Более подробно компетенция Верховного Суда раскрывается в Законе «О Верховном Суде» от 23 ноября 2002 г., ст. 1 которого помимо вышеперечисленных к полномочиям Суда относит также рассмотрение избирательных протестов по поводу выборов в Европейский парламент; осуществление надзора за соответствием праву и единым принципам принятия решений общими и военными судами путем рассмотрения кассаций и иных средств обжалования; выражение мнения по проектам законов и иных нормативных актов, на основе которых принимают решения и функционируют суды, а также и иных законов, если Суд сочтёт это целесообразным; принятие постановлений по рассмотрению спорных правовых вопросов, вызывающих сомнения, либо расхождения в практике судов.

Кроме того, к компетенции Верховного Суда относится рассмотрение (по инициативе Министра Юстиции) решений высших органов самоуправления таких профессиональных корпораций, как адвокаты, юрисконсульты и нотариусы, на предмет их соответствия праву.

¹ См.: Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. (Дневник Законов от 16 июля 1997 г. № 78, поз. 483). Изд. 2-е, испр. Варшава: Канцелярия Сейма, 2001. С. 75.

Верховный Суд подразделяется на четыре палаты: по гражданским делам (25 судей); по уголовным делам (27 судей); по труду и социальному обеспечению и публичным делам (20 судей); по военным делам (11 судей). Возглавляет каждую палату Председатель Верховного Суда, назначаемый по предложению Первого Председателя Верховного Суда Президентом Республики Польша.

Верховный Суд возглавляет Первый Председатель, назначаемый Президентом Республики Польша на шестилетний срок полномочий из числа двух кандидатов, представленных Общим Собранием Судей Верховного Суда (ч. 3 ст. 183 Конституции).

Первый Председатель осуществляет общее и административное руководство деятельностью Суда, поскольку так же, как и административные суды, Верховный Суд ни в какой степени не связан с Министерством Юстиции. Первый Председатель Верховного Суда является по должности Председателем Государственного Трибунала (ч. 2 ст. 199 Конституции), а также членом Общепольского Совета Юстиции (п. 1 ч. 1 ст. 187 Конституции).

Согласно ст. 184 Конституции «Главный Административный Суд, а также иные административные суды осуществляют в пределах, определенных законом, контроль за деятельностью публичной администрации. Этот контроль распространяется также на вынесение судебных постановлений о соответствии законам постановлений органов местного самоуправления и нормативных актов местных органов правительственной администрации». Административные суды существовали уже в довоенной Польше, но были ликвидированы в социалистический период.

К административным судам в Республике Польша относятся Главный Административный Суд и 14 воеводских судов. Главной задачей этих органов является контроль за деятельностью публичной администрации. Это означает принятие решений по трем различным категориям дел:

- 1) по жалобам на решения органов публичной администрации, связанные с правовым статусом личности либо юридических лиц. Жалобу рассматривает соответствующий воеводский административный суд (даже если решение было издано центральным органом публичной администрации), а его решение может быть обжаловано в порядке кассации сторонами и также прокурором

либо Уполномоченным по правам человека в Главный Административный Суд;

2) по жалобам на акты местных органов территориального самоуправления и территориальных органов администрации;

3) по спорам о компетенции между органами публичной администрации и органами местного самоуправления. По данной категории дел решение принимает непосредственно Главный Административный Суд.

Главный Административный Суд осуществляет надзор за деятельностью воеводских административных судов в сфере принимаемых ими решений, а через своего Председателя обеспечивает организационные условия деятельности данных судов (Главный Административный Суд так же, как и Верховный Суд, полностью отделен от организационной системы Министерства Юстиции).

Возглавляет Главный Административный Суд Председатель, а органами судейского самоуправления являются Общее Собрание Судей и Коллегия Высшего Административного Суда. Председатель Главного Административного Суда назначается на шестилетний срок Президентом Республики Польша из числа двух кандидатов, представленных Общим Собранием Судей Главного Административного Суда (ст. 185 Конституции, ст. 44 Закона от 25.07.2002 «Об устройстве административных судов»).

Главный Административный Суд состоит из трех палат: по финансовым делам; по хозяйственным делам; по общеадминистративным делам. Каждую палату возглавляет заместитель Председателя Главного Административного Суда, назначаемый и отзываемый Президентом по предложению Председателя Суда, согласованному с Общим Собранием Судей.

Надзор за деятельностью воеводских административных судов осуществляется путем рассмотрения кассационных жалоб на их решения. Кроме того, Главный Административный Суд принимает постановления по рассмотрению спорных правовых вопросов, вызывающих сомнения либо расхождения в практике административных судов.

Согласно ст. 177 Конституции «общие суды отправляют правосудие по всем делам за исключением дел, оставленных законом в компетенции иных судов». Подробно деятельность общих судов регулируется Законом от 27.07.2001 «Об устройстве

общих судов» (с изм. и доп.)¹. В польской доктрине отмечается, что в момент вступления в силу Конституции 1997 г. практическая реализация этой нормы была невозможна в полной мере, поскольку по административным делам, не имеющим большой общественной опасности, решения выносили внесудебные органы – так называемые коллегии по делам о проступках. Поэтому в раздел XIII Конституции «Переходные и заключительные положения» была включена ст. 237, закреплявшая, что в течение четырех лет со дня вступления в силу Основного Закона решения по делам о проступках выносят коллегии по делам о проступках при районных судах. Причем постановление о наказании в виде ареста вправе был выносить только суд.

Законодатель, выполняя требование Основного Закона, 6 июля 2001 г. принял Административно-процессуальный кодекс, в котором предусматривалась ликвидация, коллегий по делам о проступках, а рассмотрение всех дел об административных правонарушениях с 17 октября 2001 г. было отнесено к исключительной компетенции общих судов.

К общим судам относятся: районные суды, создающиеся на территории одной или нескольких гмин; окружные суды, создающиеся на территории, охватывающей, по меньшей мере, территорию действия двух районных судов; апелляционные суды, создающиеся не территории, охватывающей как минимум территорию действия двух окружных судов.

Органом районного суда является его председатель. Органами окружного суда являются его председатель, а также коллегия окружного суда. Органами апелляционного суда являются его председатель и соответственная коллегия.

Всех председателей общих судов назначает на должность Министр Юстиции, учитывая мнение общего собрания судей либо коллегий соответствующих судов. Председатели назначаются на четырехлетний (районные суды) либо на шестилетний (окружные и апелляционные суды) срок и не могут быть назначены вторично сразу же после окончания первого срока полномочий.

Общие суды подразделяются на отделения, рассматривающие дела по конкретным отраслям права (уголовно-правовые,

¹ См.: Закон от 27.07.2001 «Об устройстве общих судов».

гражданско-правовые, семейные, по трудовым вопросам, по делам о недвижимости и др.).

Военные суды действуют на основании Закона от 21.07.1997 «Об устройстве военных судов». Они подразделяются на 12 гарнизонных судов и 2 окружных (в Варшаве и Познани).

Военные суды рассматривают исключительно уголовные дела. В их компетенцию входит рассмотрение дел о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также некоторых преступлениях, совершенных вольнонаемными сотрудниками вооруженных сил. Кроме того, военные суды рассматривают дела о преступлениях, совершенных на территории Польши военнослужащими зарубежных стран.

Военные суды создаются и ликвидируются распоряжениями Министра Национальной Обороны, принимаемыми по согласованию с Министром Юстиции и Общепольским Советом Юстиции. Надзор за решениями гарнизонных судов осуществляют окружные суды, которые помимо этого рассматривают наиболее важные дела в первой инстанции. В этом случае второй инстанцией является Палата по Военным Делах Верховного Суда.

Органом судейского самоуправления является Общее Собрание Судей военных судов, которое полномочно представлять Общепольскому Совету Юстиции кандидатуры на вакантные должности судей военных судов.

Прокуратура. В существующем правовом состоянии институт прокуратуры лишен конституционности. Помимо того строевая позиция этого института весьма слабая. Ее место в структуре государственного аппарата всегда вызывало оговорки как в прокурорской среде, так и в доктрине конституционного права. Прокуратура подчиняется генеральному прокурору, а это учреждение связано с учреждением Министра Юстиции.

Таким образом, прокуратура замешана в структуре исполнительной власти, в связи с чем имеет место явление политизации прокуратуры, нередко также выступает явление «управления» действиями прокуратуры, неоднократно как «политический заказ». Такие ситуации имели место, вызывая либо «политическую бурю» прежде всего в оппозиции, либо отрицательную реакцию общества. Уже давно выдвигается постулат разделения этих двух функций. Такое решение должно бы было освободить прокуратуру от политического давления, предоставить возможность независимой деятельности этого института, чтобы он мог

правильно и беспристрастно осуществлять свою функцию. Но эти постулаты не были акцептованы. И, наконец, такой проект был реализован. Сейм в мае этого года принял соответствующий закон, касающийся этого вопроса. Главным противником этого закона был сам Министр Юстиции; президент обещает вето.

Т.Ф. Сафронова,
преподаватель кафедры
криминалистики Военного
университета Минобороны России

Н.Н. Кузнецов,
курсант 3 курса
прокурорско-следственного
факультета Военного университета
Минобороны России

О повышении независимости в деятельности органов военной прокуратуры

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» определены статус, структура и полномочия органов военной прокуратуры.

Основная задача военных прокуроров – это обеспечение соблюдения конституционных прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, прежде всего на жизнь и здоровье, безопасные условия службы.

Деятельности военной прокуратуры присущи и определенные особенности, обусловленные принципами военного единства – централизацией, единоначалием, воинской дисциплиной; организационной структурой Вооруженных Сил Российской Федерации, отражающей развитие видов Вооруженных Сил, родов войск; характерными способами боевого применения войск и сил флота. В силу этих особенностей, например, организационное построение органов военной прокуратуры осуществляется применительно к структуре Вооруженных Сил Российской Федерации¹.

¹См.: *Комаров М.В.* Правоохранительная деятельность в Вооруженных Силах РФ: конституционно-правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 55.

Ввиду наличия у военных прокуроров воинских званий, воинских знаков различия ношение ими военной формы и т.п. у определенной части населения сформировалось представление о том, что военная прокуратура – это один из органов военного управления, подчиняющихся Министерству обороны России. Из-за этого делается вывод, что она в силу своего «подчиненного» положения и зависимости от командования не в состоянии осуществлять правозащитные функции.

С такой точкой зрения нельзя согласиться, защита жизни и здоровья, прав и свобод военнослужащих не только постоянно находится в центре внимания руководства военных прокуратур, но и является одним из основных критериев в оценке состояния законности в Вооруженных Силах Российской Федерации и эффективности деятельности военных прокуратур¹.

Только в минувшем году органами военной прокуратуры выявлено и принятыми мерами устранено почти 250 тыс. нарушений закона, восстановлены права свыше 600 тыс. военнослужащих, членов их семей и иных граждан, возвращено в казну более 3,7 млрд руб., в истекшем году с участием военных прокуроров судами рассмотрено более 7,5 тыс. уголовных дел².

Одной из гарантий реализации принципа независимости и защищенности правоохранительных структур от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность является требование финансирования органов прокуратуры исключительно из средств федерального бюджета. Надлежащее финансирование органов прокуратуры в необходимом объеме является гарантией их независимости и непредвзятости при решении задач, возложенных на них государством и обществом.

Вместе с тем реализация принципа независимости в деятельности военной прокуратуры на практике имеет ряд проблем. Так, на сегодняшний день материально-техническое снабжение, финансирование, обеспечение транспортом, средствами связи, хранение архивных материалов органов военной прокуратуры

¹ См.: Носов Н.Г. Военная прокуратура (вчера, сегодня и перспективы на ближайшее будущее) // Право в Вооруженных Силах. 1998. № 8.

² См.: Доклад Генеральной прокуратуры РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. 2014 г.

возлагается на соответствующие учреждения Министерства обороны России.

Рассматриваемые нами аспекты финансирования организации и деятельности органов военной прокуратуры имеют свои особенности, решение финансовых и организационно-штатных вопросов происходит по согласованию с Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ и командованием других войск, воинских формирований и органов. Примером этому служат совместный приказ Генеральной прокуратуры РФ, Минобороны России и МВД России № 54/479 от 06.08.1998 «О порядке финансирования, материально-технического и иного обеспечения деятельности военных прокуратур гарнизонов, содержащихся за счет штатной численности внутренних войск МВД России», приказ Минобороны России от 24.03.2005 № 116 «Об установлении ежемесячной надбавки за важность выполняемых задач военнослужащим органов военной прокуратуры», приказ МВД России от 03.05.2005 № 341 «Об установлении ежемесячной надбавки за важность выполняемых задач военнослужащим органов военной прокуратуры». Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности.

Несомненно, подобный законодательный подход к организации финансирования отдельных выплат военным прокурорам и следователям обусловлен спецификой деятельности военной прокуратуры в целом. Как отмечено в упомянутом выше совместном приказе Генеральной прокуратуры РФ, Минобороны России и МВД России № 54/479, финансирование, материально-техническое и иное обеспечение деятельности военных прокуратур, в том числе вещевое, продовольственное, медицинское, социально-бытовое и другое обеспечение военнослужащих военных прокуратур и членов их семей, осуществляется по установленным нормам, соответствующим службам ГК ВВ МВД России через окружные управления материально-технического и военного снабжения МВД России.

Как мы уже отмечали, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации

осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, а также органами военного управления, а фактически органы военной прокуратуры получают материальное, техническое и социально-бытовое обеспечение от поднадзорных им военных структур. Несомненно, отмеченные виды обеспечения осуществляются также за счет федерального бюджета, только непосредственными распорядителями этих средств органы прокуратуры уже не выступают. Подобное противоречит смыслу ст. 52 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также заложенному в нем принципу организационно и финансово обособленного осуществления надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

18 января 2014 г. Коллегия Счетной палаты РФ рассмотрела результаты экспертно-аналитического мероприятия «Анализ порядка финансирования органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета, эффективности использования ими средств федерального бюджета, а также государственного имущества, находящегося в оперативном управлении».

Анализ показал, что материально-техническое обеспечение Главной военной прокуратуры, а в особенности военных прокуратур окружного и гарнизонного звена вычислительной, криминалистической и автомобильной техникой, находится на недостаточном уровне и осуществлялось Минобороны России по «остаточному» принципу.

В материалах отмечается, что существующая система финансового и материально-технического обеспечения органов военной прокуратуры требует внесения существенных коррективов.

Актуальность обозначенной проблемы подтверждается принятием Федерального закона от 04.06.2014 № 145-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации».

Внесенными изменениями устанавливается, что с 01.01.2017 обеспечение органов военной прокуратуры и военных следственных органов будет осуществляться прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации.

Руководитель ГВСУ СК РФ А.С. Сорочкин поддерживает данную инициативу, поскольку она обеспечивает большую независимость следователей и прокуроров, вместе с тем реализация данного Федерального закона имеет ряд сложностей, не был решен вопрос подготовки кадров, медицинского обеспечения и обеспечения жильем¹.

В целом необходимо отметить, что произойдет совершенствование функционирования системы финансового и материально-технического обеспечения органов военной прокуратуры в ВС РФ, что подчеркнет ее независимый статус и место в системе государственных органов, создавая условия для еще более эффективной деятельности.

А.В. Курчевенкова,
студент Санкт-Петербургского
юридического института
(филиала) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Некоторые проблемы прокурорского надзора в сфере учета преступлений

С 1 января 2012 г. на Генеральную прокуратуру РФ возложено ведение единого статистического уголовно-процессуального учета и прокурорского надзора. Задачами, стоящими перед органами прокуратуры при проведении проверки исполнения законов в сфере учета преступлений, являются: обеспечение точного исполнения законов субъектами учета преступлений; своевременное и наиболее полное выявление допущенных нарушений закона; установление лиц, нарушивших закон, а также причин и условий, способствовавших нарушениям². Наибольшее количество преступлений регистрируется органами внутренних дел – 88,8%

¹ См.: Рос. газ. 2013. 27 фев.

² *Тетерина О.А.* Основы методики проверки исполнения законов при учете преступлений // Законность. 2014. № 7. С. 13.

от общего числа зарегистрированных преступлений¹. В связи с этим представляется важным выявить специфику надзора за органами дознания и предварительного следствия, установить перечень основных нарушений при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. В соответствии с требованиями Генерального прокурора РФ прокуроры оценивают как законность принимаемых процессуальных решений, так и своевременность и правильность их отражения в соответствующих учетных документах. Таким образом, деятельность прокуратуры в сфере учета преступлений разбивается на две составляющие: надзор за законностью действий органов и надзор за учетом. Уголовно-процессуальный кодекс не содержит достаточной регламентации данной деятельности, в связи с этим прокурорам приходится обращаться к подзаконным актам – ведомственным и межведомственным приказам. Представляется важным обеспечить законодательную регламентацию порядка осуществления контроля и надзора в сфере учета путем совершенствования УПК РФ и ст. 29, 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с различным их толкованием и применением практическими работниками.

В 2015 г. нами был проведен анализ материалов проверки сообщений о преступлениях, по которым было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Нами были выявлены наиболее значимые нарушения, совершаемые органами дознания в лице оперативных и участковых уполномоченных территориального отдела полиции УМВД района Санкт-Петербурга, при регистрации, учете и проверке сообщений о преступлениях. Остро встает проблема сокрытия преступлений от учета, которое осуществляется путем отказа в регистрации сообщения или вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Наиболее сложным в выявлении, но распространенным является отказ в регистрации сообщения о преступлении. Основной задачей прокуратуры в данном направлении является своевременное выявление незарегистрированных сообщений. Источниками получения необходимых сведений являются обращения граждан и сверки данных книг учета сообщений о преступлениях с учетной

¹ Статистический сборник «Состояние преступности в России за январь-июнь 2015 г.». [Эл. ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/856990/>

документацией следственных органов, а также документами и данными, имеющимися в государственных органах, медицинских учреждениях, страховых компаниях. В связи с активной деятельностью прокуратуры в данном направлении отмечено снижение количества незаконных отказов в регистрации, однако из-за высокой латентности часть нарушений остается невыявленной. Наиболее распространенным способом укрытия преступлений является принятие решений об отказе в возбуждении уголовного дела по различным надуманным мотивам. Факты искусственного снижения преступности путем использования такого средства подтверждаются значительным увеличением удельного веса заявлений и сообщений о преступлениях, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, за январь-сентябрь 2015 г. сотрудниками исследуемого нами отдела полиции УМВД района количество принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела возросло на 521. На всей территории России наблюдается тенденция постепенного увеличения количества нарушений при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях и составляет около 3% в год¹. Подобная тенденция представляется весьма опасной, поскольку массив отказных материалов скрывает значительное число укрытых от учета преступлений. Укрывая преступления от учета, правоохранительные органы своими противозаконными действиями ограничивают гражданам доступ к правосудию, который гарантирован Конституцией РФ. В то же время количество отмененных прокуратурой незаконных постановлений об отказе в возбуждении дела остается на одном уровне, что свидетельствует о недостаточной эффективности надзора в данной сфере.

Проверка законности и обоснованности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела является необходимой для ведения точного учета преступлений, поскольку необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела скрывают действительные преступления от учета, тем самым создается искусственное снижение уровня преступности. В ходе проведенного нами анализа

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-сентябрь 2015 г. [Эл. ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/950073/>

были выявлены основные способы такого сокрытия преступлений. Одним из инструментов является вынесение необоснованных ходатайств о продлении срока проверки с целью проведения дополнительной проверки. Так, по материалу КУСП от 17.03.2014 № 3674, зарегистрированному по телефонограмме, было вынесено постановление об отказе в возбуждении дела по п. 1 ч. 1 ст. 24 в связи с невозможностью установить лицо, причинившее телесные повреждения, а также направлено ходатайство на имя прокурора о возвращении материала для проведения дополнительной проверки. Впоследствии данный материал был возвращен в прокуратуру района и направлено новое ходатайство. Таким образом, происходило необоснованное продление сроков проверки с целью направления материала в архив по истечении сроков давности. На наш взгляд, при наличии повода и основания для возбуждения уголовного дела прокурор должен выносить мотивированное постановление о направлении материалов проверки в орган дознания или следствия для возбуждения уголовного дела в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Отмечаются случаи умышленного искажения объяснений заявителей (умолчание о действительном ущербе или склонение заявителя к искажению данных) с целью вынесения отказа в возбуждении уголовного дела. Так, по материалу КУСП от 11.09.2015 № 9304 по факту обнаружения отсутствия автомобиля ВАЗ-2109 дознавателем была установлена действительная стоимость автомобиля в 900 руб. и вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. В ходе проверки, проведенной прокурором по данному материалу, было установлено, что действительная стоимость автомобиля составляет 10 000 руб., а также в нем находилось имущество заявителя общей стоимостью 5000 руб., и принято решение о направлении материала проверки в следственный орган для возбуждения уголовного дела. Таким образом, имеют место факты умышленного сокрытия преступлений сотрудниками органов внутренних дел, что создает необходимость для тщательного проведения проверки по каждому материалу прокурором и вынесение соответствующих актов реагирования. Однако следует заметить, что обобщенные представления, выносимые по фактам нарушений, не влекут достаточного наказания. Вместе с тем сотрудниками прокуратуры отмечается не-

достаточность полномочий по привлечению лиц к ответственности за сокрытие преступлений и процессуальные нарушения.

В ходе проводимых прокуратурой проверок выявлен ряд нарушений закона, в частности несвоевременное поступление материалов из отдела полиции в прокуратуру района после проведения дополнительных проверок, необоснованная волокита по материалам. Отмечается недостаточность полномочий прокуратуры при осуществлении надзора за проведением доследственной проверки. В первую очередь это невозможность возбуждения уголовного дела прокурором. Возможность вынесения мотивированного постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК, призванная это компенсировать, имеет свою специфику, так как основана скорее на моральном императиве и органы дознания и следствия редко отказывают в возбуждении уголовного дела после направления материалов проверки из прокуратуры. Так, в сентябре 2015 г. по всем внесенным требованиям прокуратуры возбуждены уголовные дела. Однако реальные полномочия у прокурора отсутствуют, и при нежелании возбуждать уголовное дело со стороны органов предварительного расследования прокурор не сможет его преодолеть. На сегодняшний день прокуратурой уделяется недостаточно внимания отказным материалам проверки. Для правильной квалификации деяния и принятия решения об утверждении или отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела необходимо проводить проверку каждого материала и в первую очередь связываться с заявителем. За январь-сентябрь 2015 г. принято 4126 решений об отказе в возбуждении уголовных дел, из них отменено 1714 незаконных процессуальных решений (41,5%), из которых 45% постановлений отменялись повторно в связи с неполнотой проведенных проверочных мероприятий, что свидетельствует о халатном отношении сотрудников исследуемого нами отдела полиции УМВД района к своим служебным обязанностям, а также об отсутствии ведомственного контроля со стороны руководства. В то же время возбуждено 142 уголовных дела после отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, что составляет 8,3% от количества отмененных постановлений. Это говорит о достаточно низкой эффективности прокурорского реагирования на незаконные отказы в возбуждении дела.

С целью повышения эффективности, на наш взгляд, необходимо увеличить количество постановлений о направлении материалов в орган дознания или следствия для принятия решения о возбуждении уголовного дела в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК, минимизировать количество материалов, направляемых для проведения дополнительной проверки. Это позволит увеличить количество возбужденных уголовных дел, ликвидировать искусственную нагрузку на поднадзорные органы и повысить их эффективность. Так, нами выявлена корреляция между количеством возбужденных уголовных дел и направленными мотивированными постановлениями для возбуждения уголовного дела. Негативной является тенденция массового направления материалов для дополнительной проверки, которые неоднократно осуществляются по одним и тем же основаниям, не имеющим принципиального значения для вывода о наличии или отсутствии состава преступления. Следует ориентироваться на принципы оптимального и рационального надзора: отказаться от необоснованных процессуальных проверок, формальных отмен решений и выполнения планов и показателей. Необходимо усилить личный контроль над деятельностью дознавателей: проводить координационные совещания, формировать единые позиции по вопросам возбуждения и отказа в возбуждении уголовных дел, проводить разъяснения законодательства. Использование электронных систем позволит унифицировать учетные документы, повысить достоверность и ускорить их обращение. Важно отметить, что на уровне прокуратур района при осуществлении надзора за органами дознания и следствия не используются электронные системы и автоматизированные рабочие места. Своевременное и законное возбуждение уголовного дела – реализация конституционного права гражданина, обеспечение которого зависит от последовательности и грамотности действий сотрудников прокуратуры. Основной целью должно быть достижение законности и восстановление нарушенных прав.

Ю.В. Лаврова,
аспирант Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации,
специалист 1 разряда
прокуратуры Пензенской области

**Проблемы прокурорского надзора
за исполнением законов в сфере здравоохранения
(на примере Пензенской области)**

В Конституции Российской Федерации указано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. А обязанность государства заключается в их признании, соблюдении и защите. В ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которое является неотъемлемым для каждого гражданина Российской Федерации. Основной нормативной базой, помимо Конституции, регулирующей данную сферу, является Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в котором закреплены основные положения изучаемого явления, права и обязанности человека и гражданина в сфере здравоохранения и гарантии реализации этих прав, полномочия должностных лиц в данной сфере. Помимо вышеуказанного закона на территории Российской Федерации действуют еще и множество других нормативных правовых актов. Кроме того, в настоящее время разработана программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 294, которая будет действовать до 2020 года.

Необходимо отметить, что деятельность органов прокуратуры в данной сфере имеет большое значение для создания благоприятных условий действия данной программы, а также всей законодательной базы в сфере здравоохранения в целом. Проводимые прокуратурами мероприятия по укреплению законности определяются общей социальной политикой государства, указаниями и распоряжениями Генерального прокурора¹. Так, основным

¹ *Ашиткова Т.В., Бессарабов В.Г.* Обеспечение законности в сфере здравоохранения мерами прокурорского надзора // Законность. 2014. № 3. С. 27 – 32.

приказом, регулирующим прокурорский надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения, является приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в п. 7.1 которого говорится о том, что «всем прокурорам акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь». В настоящей статье внимание будет уделяться практике прокурорского надзора за исполнением законов в сфере здравоохранения на территории Пензенской области за период с октября 2014 г. по октябрь 2015 г.

Прежде всего, стоит отметить, что сегодня в России организована масштабная работа по обеспечению охраны здоровья российских граждан, модернизации системы здравоохранения. Несмотря на это, большая часть населения недовольна сложившейся ситуацией и проявляет свои недовольства различными способами. К ним относится подача жалоб, заявлений в органы прокуратуры и органы государственной власти для проведения проверок, печать статей в средствах массовой информации, проведение митингов. Так, 8 февраля 2015 г. в г. Каменка, г. Кузнецке и г. Сердобске, г. Нижнем Ломове Пензенской области, а также в г. Пензе одновременно прошли митинги и пикеты местных жителей, в которых приняли участие более 600 человек. Секретарь Пензенского горкома КПРФ Юлиана Котова рассказала о проблемах сегодняшней медицины. На митинге выступил и министр здравоохранения Пензенской области В. Стрючков. Выступление министра граждане оценили негативно. Несмотря на радужные заявления В. Стрючкова о снижении младенческой и материнской смертности, пензенцы ходят в больницы и знают реальное положение дел. На прием к врачу-специалисту практически не попасть, больницы переполнены из-за сокращения койко-мест, ощущается острая нехватка медицинского персонала, закрываются целые отделения в районных больницах: хирургии, роддома, морги и т.д. Ведущий митинга после выступления министра предложил оценить работу областного минздрава. Участники единогласно высказались отрицательно¹. По итогам мероприятия

¹ Официальный интернет-сайт ЦК КПРФ – KPRF.ru URL: <http://kprf.ru/party-live/regnews/> статья от 08.02.2015.

было принято решение о подаче коллективных жалоб в органы государственной власти и прокуратуры.

В течение 2014 и 2015 г. деятельность прокуроров Пензенской области нацелена на выявление нарушений и дальнейшее их устранение в сфере здравоохранения. В аппарат прокуратуры Пензенской области, а также в районные прокуратуры поступает большое количество жалоб и заявлений от граждан, а также юридических лиц по вопросу нарушения их прав в анализируемой сфере с просьбой провести проверку в отношении медицинских учреждений по различным фактам.

Так, по словам представителей аппарата прокуратуры Пензенской области, типичными нарушениями в данной сфере являются: назначение специальных лекарственных препаратов врачами общей сети при наличии в лечебно-профилактических учреждениях узких специалистов. Кроме того, в амбулаторных картах отсутствуют записи об обоснованности назначения лекарственных средств, об осмотре больного и прочее. Также ненадлежащее оказание помощи больному, непредставление лекарственных средств особой категории граждан являются распространенными нарушениями. На основе проведенных проверок прокурорами вносятся соответствующие акты прокурорского реагирования, которые направлены на устранение нарушений со стороны виновных лиц.

Приведем несколько примеров из практики. С целью соблюдения норм Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» данные лиц, ситуации которых указаны в примерах, будут изменены.

Так, в прокуратуру Спасского района Пензенской области поступило обращение матери ребенка-инвалида о непредставлении последнему лекарственных препаратов Спасской районной больницей. В ходе проверки установлено, что мальчик, 2013 г.р., состоит на учете и проходит лечение с заболеванием «врожденный порок сердца». В декабре 2014 г. ему по жизненным показаниям врач-кардиохирург отделения кардиохирургии Федерального центра сердечно-сосудистой хирургии в г. Пензе назначил лекарственный препарат Траклир (бозентан).

Прокурорская проверка показала, что с августа 2015 г. рецепт на получение лекарственного средства ребенку Спасской районной больницей не выдавался.

По данному факту прокурор Спасского района главному врачу Спасской районной больницы внес представление об устранении нарушений, по результатам рассмотрения которого от главного врача поступил ответ о том, что обеспечить мальчика жизненно необходимым лекарственным препаратом не представляется возможным ввиду неудовлетворения заявки на его предоставление учреждению Министерством здравоохранения Пензенской области.

В связи с этим прокурор Спасского района направил в суд исковое заявление в защиту интересов ребенка-инвалида, в котором потребовал обязать министерство здравоохранения Пензенской области бесплатно обеспечить мальчика лекарственным препаратом, а также о понуждении ГБУЗ «Спасская районная больница» выписать ребенку-инвалиду рецепт на указанный лекарственный препарат. Суд полностью удовлетворил заявление прокурора района¹.

Другой пример. Прокуратурой Земетчинского района Пензенской области была проведена проверка соблюдения законодательства об обращении лекарственных средств в деятельности ИП Б. В ходе проверки были установлены следующие нарушения: ИП Б. не было обеспечено наличие в аптечном пункте некоторых лекарственных препаратов, входящих в минимальный ассортимент. В связи с этим прокурором Земетчинского района было вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.4.2 КоАП РФ с вынесением штрафа в размере 5000 руб.²

Также в результате проверки прокуратуры Сосновоборского района Пензенской области были выявлены следующие нарушения. Так, гражданке А., диагноз – рассеянный склероз, назначен препарат «Копаксон», предоставление которого обеспечивается ежемесячно. Однако в сентябре 2014 г. рецепт пациенту на препарат не выписывался и не предоставлялся.

Согласно выписке и истории болезни ГБУЗ «Пензенская областная клиническая больница им. Бурденко» гражданину С. на-

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Раздел «Новости». URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-921967/>

² Информация взята из докладной записки прокуратуры Земетчинского района Пензенской области от 28.10.2015 № 1-1044в-2015.

значены такие препараты, как «Спирива», «Симбикорт», «Веропомил». В соответствии с рецептом по состоянию на январь, февраль 2015 г. предоставлялся лишь препарат «Спирива».

Гражданин М. имеет право на обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами, медицинскими изделиями. Однако в феврале 2015 г. по рецептам представлена лишь часть препаратов.

После проведения проверки и анализа выявленных нарушений прокурором района в адрес главного врача ГБУЗ «Сосновоборская РБ» внесено представление об устранении нарушений законодательства о государственной помощи, которое рассмотрено и удовлетворено, заведующая поликлиникой привлечена к дисциплинарной ответственности¹.

На основании всего вышеизложенного можно сделать несколько выводов. Несмотря на наличие государственной программы «Развитие здравоохранения», а также нормативной базы, состояние системы здравоохранения в настоящее время является неудовлетворительным. По результатам практически каждой проведенной прокурорами проверки выявляются различные нарушения законодательства в данной сфере, несмотря на то что многие нарушения к настоящему времени уже пресечены. Считаем, что на сегодняшний день необходимо еще больше усилить контроль органов прокуратуры за деятельностью организаций, органов и учреждений, относящихся к системе здравоохранения. На современном этапе государственного строительства законодательное обеспечение охраны здоровья граждан должно быть одним из самых приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Необходимо издать организационно-распорядительный документ Генерального прокурора Российской Федерации, в котором изложить основные требования к организации работы прокуроров в данной сфере, установить задачи прокурорского надзора, выработать тактику и методику деятельности, направленную на повышение ее эффективности.

¹ Примеры взяты из докладной записки прокуратуры Сосновоборского района Пензенской области от 29.10.2015 № 1-1250в-2015.

Д.А. Легкова,
магистрант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о тарифном регулировании в сфере ЖКХ

Актуальность темы определяется высокой социальной значимостью эффективного тарифного регулирования жилищно-коммунального комплекса. Кризисная ситуация данной сферы правоотношений является одной из наиболее острых проблем современной России. Ю.Я. Чайка в своем докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отметил, что одной из самых криминализированных отраслей экономики остается жилищно-коммунальный комплекс. В 2014 г. прокурорами здесь выявлено почти 347 тыс. нарушений закона¹.

Высокая степень изношенности жилищного фонда, противоестественный рост тарифов, отсутствие интеграции частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, многочисленные пробелы законодательного регулирования, низкая результативность управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) вызывают закономерную эскалацию недовольств со стороны населения. По результатам проведенного социологического опроса работоспособных граждан, деятельность в сфере ЖКХ считают «нормальной» только 23% респондентов. Около 67% граждан оценили результативность работы ЖКХ «плохо» или «очень плохо». Лишь 4% и 1% граждан полагают, что ЖКХ выполняет свои функции «хорошо» и «очень хорошо» соответственно².

¹URL: <http://genproc.gov.ru/pda/management/appearances/document-723904/> (дата обращения: 27.10.2015)

² Опрос работоспособных граждан проведен на портале SuperJob.ru по инициативе «Независимой газеты». URL: // <http://www.superjob.ru> (дата обращения: 27.10.2015)

Исходя из представленных статистических данных, можно сделать вывод, что именно тарифное регулирование является одной из наиболее острых проблем жилищно-коммунального комплекса.

Потребность модернизации нынешней тарифной политики, проведения целесообразной, социально-взвешенной реформы в жилищно-коммунальной сфере детерминирована, в первую очередь, динамикой доходов населения в условиях финансово-экономического кризиса и значительной территориальной дифференциацией величины коммунальных платежей. По официальным данным Министерства экономического развития РФ, доходы населения в январе – августе 2015 г. снизились на 3,2% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Расходы на коммунальные услуги становятся непосильной нагрузкой для граждан, что служит одной из причин возникновения социальной напряженности. Данный факт подтверждает отчет компании Nielsen, согласно которому почти каждому пятому россиянину финансовое состояние позволяет распределять доход лишь на содержание жилья и оплату продовольственной корзины¹.

Анализ действующего законодательства свидетельствует о его перегруженности специальной терминологией, что существенно усложняет не только восприятие, но и процесс реализации положений нормативных актов.

С учетом актуальности рассматриваемого вопроса надзор за исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями жилищно-коммунального комплекса, а также защита и восстановление прав граждан в сфере тарифного регулирования находятся под постоянным контролем со стороны Генеральной прокуратуры Российской Федерации. На состоявшейся в феврале 2014 г. коллегии Генеральной прокуратуры РФ с повесткой дня «О состоянии законности в сфере ЖКХ» было отмечено, что в ходе надзорных проверок в сфере ЖКХ органы прокуратуры обеспечивают постоянный мониторинг складывающейся ситуации, взаимодействуют с правоохранительными и контрольно-надзорными органами по вопро-

¹URL: http://www.ng.ru/economics/2015-05-22/1_dolgi.html (дата обращения: 27.10.2015).

сам тарифного регулирования, образованы межведомственные группы.

Несмотря на широкий спектр мер, принимаемых органами прокуратуры для преодоления сложившейся неблагоприятной ситуации, состояние законности в жилищно-коммунальной сфере остается критическим. Согласно статистическим данным по результатам работы за январь-август 2015 г. прокуратурой выявлено 233 294 нарушения закона, внесено 53 356 представлений, 33 563 лица привлечены к дисциплинарной ответственности, 756 материалов направлено для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ст. 37 УПК РФ, по 586 из которых возбуждены уголовные дела¹.

По поручению главы государства органами прокуратуры регулярно проводятся проверки эффективности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса. Результаты свидетельствуют о большом количестве допускаемых нарушений закона в рассматриваемой сфере, что обусловлено продолжающейся реформой системы ЖКХ, а также неудовлетворительным состоянием объектов коммунальной инфраструктуры. Остаются актуальными проблемы высокой степени износа основного и вспомогательного оборудования, что не может не отражаться не только на качестве предоставляемых населению жилищно-коммунальных услуг, но и на размерах тарифов. При этом зачастую нарушения законодательства связаны со злоупотреблением своим должностным положением со стороны должностных лиц органов власти. Имеют место факты принятия решений об установлении тарифов и (или) предельных уровней не на заседании правления (коллегии), а единоличным решением руководителя данного органа. Устанавливаются многочисленные факты нарушения процедуры принятия тарифов, в частности сроков процедур извещения организаций об открытии и рассмотрении дел об установлении тарифов, сроков проведения экспертизы представленных предложений и подготовки экспертных заключений².

¹URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/905047/> (дата обращения: 27.10.2015).

² Паламарчук А.В., Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов о тарифах в сфере жилищно-коммунального хозяйства. М., 2013.

Существует тенденция роста нарушений, допускаемых органами местного самоуправления. Значительная их часть является следствием недобросовестного исполнения своих обязанностей при регулировании тарифов на товары и услуги жилищно-коммунального комплекса. Принимаются нормативные правовые акты с превышением полномочий, установленных законодательством, не соблюдаются принципы экономической обоснованности тарифов.

Кроме того, имеют место незаконные начисления обслуживающими организациями платы за жилищно-коммунальные услуги в неутвержденных размерах, а также факты нецелевого расходования средств, полученных за предоставленные ресурсы.

Динамика выявленных правонарушений свидетельствует об экстраполяции тенденций снижения качества оказываемых коммунальных услуг и отсутствия контроля за обоснованностью повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Неадекватный рост тарифов влечет нарушение прав потребителей жилищно-коммунальных услуг (отметим – вопреки смыслу социальной направленности механизма установления тарифов)¹.

В целях повышения уровня законности в сфере ЖКХ необходимо сосредоточить усилия на организации надзора за своевременным выявлением, реальным устранением нарушений прав граждан в сфере ЖКХ, пресечением злоупотреблений со стороны уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, исключить факты подмены полномочий контролирующих органов. Кроме того, требуется обеспечить превентивный характер надзорных мероприятий. Также необходимо обеспечить регулярный обмен информацией между прокуратурой и иными уполномоченными органами. Только при активном взаимодействии возможно оперативно осуществлять надзорные и проверочные мероприятия, а также повысить состояние законности в сфере тарифного регулирования жилищно-коммунального комплекса.

¹ Баранова Д.Н. Правовые гарантии осуществления гражданских прав и обязанностей субъектами жилищных правоотношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг // Адвокат. 2010. № 5. С. 34 – 48.

И.Н. Луньков,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Проблемы в разграничении компетенции
природоохранных прокуроров в сфере надзора
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции**

С учетом жизненно значимой потребности общества и государства в защите и сохранении окружающей среды, которая получила конституционное закрепление¹, к приоритетным направлениям деятельности органов прокуратуры отнесен надзор в сфере экологической безопасности² и надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании³. Для выполнения задач, поставленных перед органами прокуратуры на этом направлении, в России создана уникальная модель прокурорского надзора. Законность в экологической сфере обеспечивают не только прокуратуры всех уровней, но и специально образованные в 68 субъектах Российской Федерации⁴ межрайонные природоохранные прокуратуры, находящиеся в структуре прокуратур субъектов Российской Федерации, и Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, осуществляющая надзор на территории 15 субъектов Российской Федерации Волжского бассейна⁵. Созданный надзорный механизм позволяет обеспечить системность и эффективность работы, сконцентрировать внима-

¹ Статьи 42 и 58 Конституции Российской Федерации.

² Пункты 1 и 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».

⁴ См.: *Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие* / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014. С. 6.

⁵ Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Костромская, Нижегородская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тверская, Ульяновская и Ярославская области, республики Марий Эл, Татарстан и Чувашская Республика.

ние на наиболее важных экологических проблемах и целенаправленно, последовательно добиваться от органов государственной власти и местного самоуправления их решения.

Компетенция природоохранных прокуроров определяется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (далее – приказ № 84). Полномочия природоохранных прокуроров (на правах районных), которые подчиняются прокурорам субъектов Российской Федерации, определяются п. 2.4 приказа № 84, а Волжского межрегионального природоохранного прокурора (на правах прокурора субъекта Российской Федерации) и подчиненных ему межрайонных природоохранных прокуроров п. 4 приказа № 84 более расширенного содержания.

При этом всеми прокурорами, в том числе и природоохранными, при осуществлении надзора за исполнением законов особое внимание уделяется вопросам исполнения законодательства о противодействии коррупции¹.

В соответствии с абз. 5 п. 4 приказа № 84 на Волжского межрегионального природоохранного прокурора возложен надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в природоохранных территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с действующей системой и структурой федеральных органов исполнительной власти² к природоохранным органам можно отнести: Росгидромет, Рослесхоз, Росприроднадзор, Росводресурсы, Роснедра и Росрыболовство.

Кроме того, частично функции, связанные с охраной окружающей среды, исполняют Россельхознадзор, Ростехнадзор и Роспотребнадзор.

В связи с отсутствием нормативно определенного и конкретизированного перечня природоохранных органов, а также организационно-распорядительного документа Генеральной прокура-

¹ Пункт 8.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

² Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

туры Российской Федерации, определяющего компетенцию осуществления надзора за межрегиональными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, возникают проблемы в разграничении осуществления надзора за данными органами между природоохранными и территориальными прокурорами, а также управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах.

В соответствии с абз. 2 п. 4 приказа № 84 Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан не только природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, но и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в бассейне реки Волги, а также надзор за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования.

Таким образом, проведение проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственные надзоры (в области охраны атмосферного воздуха, экологический, геологический, надзор в области использования и охраны водных объектов, в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, пожарный надзор в лесах, лесной надзор (лесную охрану), а также подведомственных им учреждениях, осуществляющих функции в данной сфере (лесничества и другие), создает проблему дублирования полномочий между территориальными и природоохранными прокурорами, которые осуществляют надзор за ними в их текущей деятельности, поскольку нарушения законодательства о противодействии коррупции связаны с нарушениями других отраслей права.

Также в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» Волжская межрегиональная природоохранная проку-

ратура осуществляет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, т.е. одну из основных мер по профилактике коррупции.

По результатам данной экспертизы природоохранными прокурорами в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления на правовые акты в сфере охраны окружающей среды и природопользования, содержащие коррупциогенные факторы, приносятся акты прокурорского реагирования, поэтому фактически осуществляется надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Комплексным планом мероприятий по противодействию коррупции на 2014 – 2016 годы (утвержден приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.05.2014 № 285), ранее действовавшими приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 28.04.2012 № 186 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы» и от 15.05.2010 № 208 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы», а также направлявшимися в их исполнение Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру заданиями предусматривалось проведение проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции, которые не ограничивались только природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а включали также природоохранные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, природоохранные государственные учреждения и предприятия.

Кроме того, в ходе проведения в соответствии с абз. 2 п. 4 приказа № 84 проверок природоохранных органов исполнительной власти, природоохранных государственных учреждений и органов местного самоуправления, при реализации лицензионно-разрешительных процедур, контрольно-надзорных мероприятий, размещении государственного и муниципального заказа, распоряжении государственным и муниципальным имуществом в природоохранной сфере, а также при разрешении обращений граждан и юридических лиц о нарушениях природоохранного законодательства Волжской межрегиональной природоохранной проку-

ратурой выявлялись нарушения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которые одновременно содержали нарушения Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в связи с чем по ним принимались меры прокурорского реагирования.

Также при непосредственном надзоре за исполнением требований законодательства о противодействии коррупции в деятельности природоохранных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти природоохранными прокурорами выявляются нарушения в деятельности работодателей бывших государственных служащих данных органов, связанные с неисполнением требований ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» об обязанности уведомления об их трудоустройстве.

В ходе надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности устанавливались факты дачи взяток от имени и в интересах юридического лица.

В связи с изложенным природоохранными прокурорами в отношении коммерческих и некоммерческих организаций возбуждались производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 («Незаконное вознаграждение от имени юридического лица») и 19.29 («Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего») КоАП РФ.

Ограничение надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции со стороны природоохранных прокуроров только природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти может повлечь снижение эффективности надзора за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их учреждений (лесничества и другие) и органов местного самоуправле-

ния, а также необходимость дублирования надзора в данной сфере со стороны территориальных прокуроров.

В целях оптимизации процедур разграничения компетенции, устранения противоречий с организационно-распорядительными документами необходимо абз. 5 п. 4 приказа № 84 изложить в следующей редакции: *«надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции при исполнении законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдении экологических прав граждан»*.

Р.Ю. Михайлова,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
прокуратура Ленинградской
области

Меры прокурорского реагирования, применяемые при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на бесплатную медицинскую помощь и лекарственное обеспечение

Конституцией Российской Федерации в ст. 7, 41 определены основные задачи государства по охране здоровья людей, созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а также закреплены конституционные права граждан России на жизнь и здоровье.

Немаловажную роль в практическом обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина призвана выполнять российская прокуратура.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 17.02.2015 № 2-П¹, кон-

¹ О реализации данной позиции см. приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

ституционно-правовой смысл положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» обязывает органы прокуратуры помимо утверждения акта о результатах проверки реализовывать по ее результатам меры прокурорского реагирования, направленные на пресечение выявленных правонарушений, устранение или нейтрализацию обстоятельств, им способствующих, привлечение к ответственности виновных лиц.

Любой акт прокурорского реагирования должен отвечать общим требованиям, предъявляемым к составлению юридического документа. Его обязательными структурными частями являются: вводная, описательная (фактологическая, констатирующая), мотивировочная и резолютивная. Кроме того, в документе должны присутствовать наименование, дата и место его составления, реквизит «подпись». Излагаемые в актах прокурорского реагирования требования должны носить категоричный, императивный (приказной, властный) характер. Сроки рассмотрения актов прокурорского реагирования зависят от видов этих актов и указаны в Законе о прокуратуре.

Выбор конкретных мер реагирования зависит от собранных в ходе проверки фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения, подтверждающих характер нарушений, их причины и условия, степень распространенности правонарушений, тяжесть наступивших либо возможных в будущем вредных последствий, вину правонарушителя и др.

Во всяком случае, применению по основаниям, установленным в Законе о прокуратуре, подлежат те правовые средства, которые позволяют достигать наилучшего результата в оперативном устранении и предупреждении нарушений законов. Конкретное решение принимается прокурором по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех собранных в процессе проверки материалов¹.

В соответствии с п. 3.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального зако-

¹ *Проверка* прокурором исполнения законов: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 49.

нодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» при внесении актов реагирования прокурорам надлежит всесторонне и объективно оценивать ситуацию, просчитывать возможные негативные последствия исполнения своих требований, руководствоваться принципом защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. При этом следует исключить принятие мер реагирования по формальным основаниям, в том числе по отмене (изменению) уже исполненных правовых актов, особенно когда подобные действия могут повлечь нарушение прав граждан. Прокуроры должны ориентироваться не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

Правовое просвещение населения и представителей законодательной и исполнительной власти на местах, своевременное выявление и принятие мер к отмене незаконных правовых актов, принятие прокурором мер к недопущению нарушений прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения позволяет сократить численность правонарушений такого рода и величину причинения материального и морального вреда.

В случае выявления незаконных правовых актов или их отдельных предписаний (пунктов), противоречащих закону, прокурор безотлагательно приносит протест в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо обращается в суд. Согласно п. 2 ст. 23 Закона о прокуратуре протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор в соответствии со ст. 9¹ Закона о прокуратуре вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке,

предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Форма бланка такого требования утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

На необходимость активизации деятельности органов управления и должностных лиц по борьбе с нарушениями, выявленными по результатам прокурорских проверок, а также на привлечение виновных к установленной законом ответственности может быть обращено внимание в представлении прокурора об устранении нарушений закона. В соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре представление прокурора вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры по устранению нарушений закона, причин и условий, им способствующих, и о результатах сообщено прокурору в письменной форме. Как показывает практика прокурорского надзора, одной из наиболее часто используемых мер реагирования является представление¹.

Так, Тосненской городской прокуратурой установлено, что Чудук О.В. назначен препарат «Топсавер». Вместе с тем лечащим врачом выданы рецепты по региональной льготе только на препарат «Депакин», а на препарат «Топсавер» в нарушение требований законодательства выданы обычные рецепты для предъявления в аптеке. Однако лекарственный препарат «Топсавер» входит в перечень лекарственных препаратов, отпускаемых при амбулаторном лечении по рецептам врачей бесплатно за счет средств областного бюджета Ленинградской области. В связи с выявленным нарушением городским прокурором в адрес главного врача внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Действенной мерой укрепления законности также является подача прокурором в суд искового заявления (заявления) в защиту интересов неопределенного круга лиц. Разносторонний характер прокурорской надзорной деятельности в равной мере допус-

¹ Из опыта работы в прокуратуре Ленинградской области в период с 2012 по 2015 г.

кает участие прокурора в судопроизводстве на основании положений как ст. 45 ГПК РФ, так и ст. 52 АПК РФ.

Например, Бокситогорской городской прокуратурой установлено, что инвалид I группы Колосов Н.П. страдает онкологическим заболеванием, в связи с чем ему необходимо лечение препаратом «Авастин».

16.11.2012 и 18.01.2013 Колосову Н.П. врачами МУЗ «Бокситогорская центральная районная больница» выписаны рецепты на препарат «Bevacizumab» (торговое наименование «Авастин»). Для получения указанного медицинского препарата Колосов Н.П. обратился в аптечный пункт ЛОГП «Ленформ» № 67. Рецепты зарегистрированы в журнале регистрации отсроченного отпуска аптечного пункта. В ходе прокурорской проверки установлено, что по состоянию на 20.03.2013 заявитель лекарственными средствами не обеспечен, в связи с чем городской прокурор обратился в суд с исковым заявлением об обязанности обеспечить Колосова Н.П. лекарственными средствами. Исковые требования удовлетворены в полном объеме, гражданин обеспечен лекарственным препаратом, повторных обращений в органы прокуратуры не поступало.

Характер и степень общественной опасности нарушений, установленных прокурором по результатам надзора за соблюдением прав человека и гражданина на бесплатную медицинскую помощь и лекарственное обеспечение, нередко определяют необходимость привлечения виновных лиц к административной либо уголовной ответственности.

Так, например, на основании постановления Лодейнопольского городского прокурора должностное лицо ЛОГКУ «Лодейнопольский специальный дом-интернат для престарелых» привлечено к административной ответственности по ст. 6.3 КоАП РФ в связи с хранением лекарственных средств с истекшим сроком годности.

Также к указанной ответственности привлекались должностные лица за несоблюдение условий содержания процедурных помещений, прививочных кабинетов в медицинских учреждениях¹.

Кроме того, при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения

¹ Бессарабов В., Ашиткова Т. Обеспечение законности в сфере здравоохранения мерами прокурорского надзора // Законность. 2014. № 3. С. 31 – 32.

согласно ст. 25¹ Закона о прокуратуре при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор направляет предостережение о недопустимости нарушения закона соответствующим должностным лицам. Общие процедурные вопросы применения предостережения о недопустимости нарушения закона изложены в указании и.о. Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», где также приводится бланковая форма соответствующего документа.

Внесению предостережений обязательно должны предшествовать получение информации о готовящихся правонарушениях и проверка сведений о предполагаемых противоправных деяниях конкретного должностного лица¹.

По результатам проверочных мероприятий необходимо принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования по устранению выявленных нарушений закона и наказанию виновных лиц путем использования имеющихся полномочий.

Учитывая характер и распространенность выявляемых органами прокуратуры нарушений, представляется, что прокурорам необходимо обеспечить постоянный и действенный надзор за исполнением соответствующего законодательства, добиваться реального устранения нарушений закона и возмещения ущерба.

Важным элементом, определяющим эффективность реализации каждого из средств прокурорского реагирования на правонарушителей, является контроль за выполнением предъявляемых к ним требований, оценка результативности и достаточности принятых мер.

В этих целях прокурорами ведется учет направленных актов реагирования, фиксируются и перепроверяются сроки их рас-

¹ В информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 04.06.2008 № 71/-14д-2008 «О недопустимости фактов необоснованного прокурорского вмешательства» указывалось, что иногда в нарушение установленных требований при отсутствии конкретных оснований полагать, что должностные лица поднадзорных объектов собираются нарушить закон, некоторыми прокурорами им объявлялись предостережения только лишь потому, что в законодательстве существует какой-либо запрет по профилю соответствующей хозяйственной деятельности и предусмотрена административная ответственность за такое правонарушение.

смотрения, анализируются письменные сообщения о мерах, принятых по актам реагирования, принимается активное участие в их рассмотрении, осуществляются контрольные проверки фактического устранения нарушений закона.

Таким образом, своей деятельностью прокуроры призваны способствовать созданию обстановки нетерпимости к нарушениям прав граждан на охрану здоровья, повышению ответственности каждого должностного лица, да и самих граждан за здоровье как отдельного человека, так и всей нации.

М.М. Несипбек,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
заместитель начальника управления
Главной транспортной прокуратуры
Республики Казахстан

**Концептуальные подходы и меры,
предпринимаемые прокурором
для укрепления общественного правопорядка
в Республике Казахстан**

Ежедневно каждый человек сталкивается с различного рода мелкими правонарушениями, такими как выброшенный в неустановленном месте мусор либо сигаретный окуроч, курение в подъезде, нарушение тишины после 23.00 часов, управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения, мелкие хищения и многие другие правонарушения.

Всем известно о том, что такие действия неправомерны, однако люди оставляют их без внимания. К основным причинам подобного безразличия можно отнести нежелание портить отношения с правонарушителем, боязнь быть втянутым в длительные процедуры при привлечении виновного к ответственности, а также недоверие к тому, что государственные органы власти примут необходимые меры.

В настоящее время в Республике Казахстан реализуется принцип «нулевой терпимости» к беспорядку и правонарушениям.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в Послании «Стратегия Казахстан – 2050» отметил, что государство должно следовать принципу нулевой терпимости к беспорядку:

«Мы не должны мириться даже с малыми правонарушениями, хулиганством, бескультурьем, поскольку это нарушает общественный покой, снижает качество жизни.

Ощущение беспорядка и вседозволенности создает почву для более серьезных преступлений. Атмосфера нетерпимости к мелким правонарушениям является важным шагом в укреплении общественной безопасности, борьбе с преступностью».

Понятие «нулевой терпимости» в разных странах имеет свою специфику. В США полиция применила эту тактику в борьбе с уличными бандами, действующими в мегаполисах. Так, еще в 80-х гг. прошлого века директор нью-йоркского метро Д. Ганн начал борьбу с преступностью в подземке с наведения элементарной чистоты и порядка. За основу им была взята сформулированная Д. Уилсоном и Д. Келлингом так называемая теория разбитых окон. Расшифровывалась она как то, что вид неухоженного и заброшенного здания будет провоцировать окружающих к несоблюдению общепринятых норм поведения, результатом чего станет рост преступности, перерастающий в массовые акции неповиновения властям.

В начале 1990-х гг. город Нью-Йорк страдал от массовой уличной преступности и наркоторговли. В это время известный американский политик Р. Джулиани взял на вооружение «теорию разбитых окон». Став мэром города, он утвердил программу CompStat, в соответствии с которой в определенных точках города постоянно отслеживалась уличная криминальная активность, а ответственность за ее пресечение возлагалась на районных полицейских начальников. По замыслу властей, полиция должна была пресекать тенденции к росту преступности на ранней стадии, не давая им развиться в большие криминальные волны.

Практическое воплощение данной программы возложили на комиссара полиции Нью-Йорка У. Браттона, который и провозгласил принцип «нулевой терпимости к правонарушениям». Браттон, пообещавший непримиримо бороться с преступниками «за каждую улицу», для выявления очагов преступности стал активно использовать компьютерные технологии и всего за два го-

да сократил уровень тяжких преступлений более чем на треть, а убийств – почти наполовину.

«Теория разбитых окон» и вместе с ней понятие «нулевая терпимость», или «нулевая толерантность к беспорядку», были широко популяризированы, и такой подход в борьбе с уличной преступностью вскоре стали применять в Европе, Южной Африке, Индонезии и в других странах.

В настоящее время органами прокуратуры Республики Казахстан совместно с правоохранительными и другими государственными органами проводится работа по внедрению принципа «нулевой терпимости» в повседневную жизнь граждан.

Основным принципом данной идеи являются консолидация всего общества и формирование в нем нетерпимости к любым видам нарушений. Правомерное поведение каждого человека в семье, на улице, в коллективе, несомненно, положительно отразится на состоянии законности в целом. Существенную роль на формирование «нулевой терпимости», особенно на первоначальном этапе, оказывает активная позиция общества. То есть каждый гражданин, заметив любое правонарушение, должен сообщить о нем в правоохранительные органы, а правоохранительным органам необходимо проводить встречи с населением, довести для сведения населения необходимость внедрения принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям, разъяснить гражданам необходимость соблюдать законы и пресекать правонарушения со стороны иных лиц.

На данном этапе внедрения принципа «нулевой терпимости» нами выявлены проблемы реализации отечественной концепции.

Первое – некомпетентность государственных органов.

Так, в результате коррупции, непрофессионализма, безалаберности от административной ответственности уводятся тысячи правонарушителей.

По тем же причинам к ответственности привлекаются граждане за надуманные, не несущие общественной опасности действия, вызывая тем самым массовое недовольство населения.

При этом государственные органы сами не стали примером правомерного поведения. Мелкие правонарушения допускают

большинство сотрудников правоохранительных органов, не говоря уже о других государственных служащих.

Эта же причина и влияет на уровень доверия населения правоохранительным органам.

Второе – работа «для галочки».

Работа государственных органов по формированию принципа нулевой терпимости проводится в погоне за количественными показателями (*проведенной праворазъяснительной работы и выявленных административных правонарушений*), при этом забываются конечные цели.

Отсутствует надлежащая праворазъяснительная и уведомительная работа в средствах массовой информации и иным общедоступным способом. Население услышало о принципе «нулевой терпимости» из уст главы государства Республики Казахстан, но при отсутствии агитационной работы со стороны госорганов успело забыть об этом.

Вместе с тем для побуждения к активным действиям более широкого круга граждан, прежде всего, следует привлечь внимание общественности к рассматриваемой проблеме.

Согласно социологическому исследованию лишь 1 из 7 жителей Астаны в достаточной степени осведомлен о принципе «нулевой терпимости».

При этом люди сами называют низкую правовую культуру основной причиной совершения правонарушений (42%).

Кроме того, не везде создана инфраструктура, способствующая правомерному поведению со стороны граждан.

В связи с этим пропаганда законопослушного поведения должна получить широкое распространение. Профилактическими мероприятиями должны быть охвачены все слои населения и возрастные группы. Особое внимание необходимо уделять правовому воспитанию подрастающего поколения. Важным инструментом формирования правосознания должны стать учебные заведения.

В работе по преодолению правового нигилизма должно быть задействовано само общество. Для этого необходимо использовать все имеющиеся ресурсы – средства массовой информации, Интернет и социальные сети, трудовые коллективы.

Большое значение также имеет институт волонтерства и общественных помощников. Поэтому необходимо более полно

использовать такой важный элемент профилактики правонарушений, как вовлечение граждан в обеспечение общественного порядка.

Также рассматривается вопрос о денежном поощрении волонтеров в виде определенного процента с взысканного с нарушителя штрафа – для граждан, активно помогающих правоохранительным органам в предупреждении и выявлении правонарушений. Предварительное обсуждение предлагаемого нововведения в социальных сетях показало, что большинство пользователей поддерживает такую идею.

Особое внимание обращено на необходимость обеспечения принципа неотвратимости наказания. Каждый нарушитель, оставшийся безнаказанным, культивирует в себе чувство вседозволенности, которое, в свою очередь, создает почву для совершения более серьезных правонарушений.

Ключевой момент также заключается в том, что преступность, как и правонарушения, является динамичным и приспособляющимся явлением, при этом изучение причинного комплекса должно быть постоянным и системным. Об этом свидетельствуют многочисленные исследования криминологической науки.

Для решения данной проблемы органами прокуратуры Республики Казахстан создан план мероприятий, куда вошли все государственные органы, первоочередными задачами которых стало повышение компетентности и правовой культуры государственных служащих и праворазъяснительной работы среди населения.

В заключение хотелось бы отметить, что, решая задачи предупреждения преступности, государство и общество достигают социально значимые цели, связанные с правосознанием, идеологией и нравственными ценностями.

Все это повышает авторитет государства, снижает уровень правового нигилизма и способствует дальнейшему развитию демократического общества.

М.Н. Пасецкая,
магистрант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Анализ эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществляемой органами прокуратуры

Коррупция представляет собой одно из опаснейших явлений. Она проникает во все сферы общества и порождает проблемы для обеспечения стабильности и безопасности общества, подрывает демократические институты государства, этические ценности человека и понятие справедливости, наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку, затрагивает интересы общества и экономику всех стран. Коррупция тесным образом связана с другими формами преступности, в частности с организованной преступностью и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств¹.

Сегодня масштабы коррупции достигли внушительных размеров. Исходя из оценок международного движения по противодействию коррупции Transparency International, за 2014 г. уровень коррумпированности в России вырос по сравнению с 2013 г. Россия является одной из наиболее коррумпированных стран наряду с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном².

Массовую коррупцию вызывает в том числе несовершенство законов и подзаконных нормативных правовых актов. Любая возможность толковать нормативный правовой акт неоднозначно позволяет чиновникам использовать его в своих интересах, умножает коррупционные риски применения тех правил, которые утверждаются нормативными правовыми актами. В настоящее время эти положения являются по существу общепризнанными. Реальность и серьезность этой «правовой» базы коррупции, ее распространенность и системность признаны как в международ-

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

² Индекс восприятия коррупции. URL: <http://www.transparency.org.ru> / (дата обращения: 18.11.2015).

ных, так и в российских правовых актах и политических установках. Однако осознание «правовых основ» коррупции и необходимости целенаправленной работы по их устранению началось в конце прошлого – начале нынешнего века. Одним из результатов этого в России стал институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Положения об антикоррупционной экспертизе были разработаны и закреплены в федеральных законах от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». При проведении данной экспертизы обнаруживаются пробелы, недостатки законодательства, коррупционные факторы, которые при несвоевременном выявлении впоследствии могут повлечь злоупотребление полномочиями должностными лицами и как следствие существенные нарушения прав граждан и организаций. Задача органов прокуратуры – исключить возможность принятия заведомо противоречащих законодательству нормативных правовых актов, для чего законодатель наделил прокурора полномочиями, закрепленными в ст. 9¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Изученные статистические показатели свидетельствуют о том, что на протяжении последних четырех лет количество выявляемых нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, увеличивается, как, соответственно, и количество нормативных правовых актов, из которых исключены коррупциогенные факторы в результате вмешательства прокурора. Так, согласно статистическим данным о деятельности органов прокуратуры за 2012 г. выявлено 63 928 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, что на 32,3% больше, чем в 2011 г. Количество нормативных правовых актов и проектов, из которых исключены коррупциогенные факторы в результате вмешательства прокурора, за 2012 г. составляет 57 675, что на 35,6% больше, чем в 2011 г.

За 2013 г. органами прокуратуры Российской Федерации изучено 832 790 нормативных правовых актов, в 41 788 из которых выявлены коррупциогенные факторы, включая 36 397 актов, противоречащих действующему законодательству. За тот же период было изучено 615 807 проектов нормативных правовых ак-

тов на наличие коррупциогенных факторов. Результаты изучения показали, что из числа изученных проектов нормативных правовых актов в 20 878 были выявлены коррупциогенные факторы. Всего из указанного числа изученных нормативных правовых актов и проектов выявлено 81 565 коррупциогенных факторов.

За 2014 г. органами прокуратуры изучено 848 589 нормативных правовых актов и 668 758 проектов нормативных правовых актов на наличие коррупциогенных факторов. При этом выявлено 43 097 нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (на 3% больше, чем в 2013 г.), из которых противоречащих действующему законодательству 38 294 (на 5,2% больше, чем в 2013 г.), и 21 301 проект нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (на 2% больше, чем в 2013 г.). Всего из указанного выше числа изученных нормативных правовых актов и проектов выявлено 83 345 коррупциогенных факторов (на 2,1% больше, чем в 2013 г.). Выявлено 64 398 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, что на 2,7% больше, чем в 2013 г. Количество нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, из которых исключены коррупциогенные факторы в результате вмешательства прокурора, составляет 58 812, что на 3,4% больше, чем в 2013 г.¹



¹ Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 18.11.2015).



На графиках наглядно представлен рост количества нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы, а также рост количества нормативных правовых актов и проектов, из которых исключены коррупциогенные факторы в результате вмешательства прокурора за 2011–2014 гг.

Из приведенных статистических данных можно сделать выводы:

1. За 2014 г. по сравнению с 2011 г. выросло количество выявленных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, на 25%, а количество нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, из которых исключены коррупциогенные факторы в результате вмешательства прокурора, – на 28%.

Исходя из того, что в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» закреплено, что прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу всех нормативных правовых актов

органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, определенным статьей, повышение данного показателя может свидетельствовать о том, что количество нормативных правовых актов, являющихся объектами антикоррупционной экспертизы, увеличилось, следовательно, возросла нагрузка на прокуроров, осуществляющих полномочия по антикоррупционной экспертизе.

2. Увеличилось количество выявленных коррупциогенных факторов, причиной чему может быть, в частности, сокращение количества государственных и муниципальных служащих. Так, исходя из статистических данных Федеральной службы государственной статистики в 2011 г. произошло сокращение численности работников государственных органов и органов местного самоуправления на федеральном уровне по сравнению с 2010 г. на 1440 служащих. На региональном уровне за тот же период произошло сокращение численности аппарата на 43 243 служащих, в 2012 г. – еще на 33 778 служащих, за 2013 г. – на 24 411 служащих¹.

3. К числу причин, обуславливающих указанные изменения, может быть отнесено повышение активности работы прокуроров по выявлению коррупциогенных факторов в принятых нормативных правовых актах наряду со снижением как качества работы должностных лиц органов государственной власти субъектов и местного самоуправления, так и «лоббирования принятия нормативных правовых актов, в которые подчас закладываются коррупциогенные нормы, т.е. нормы, которые провоцируют совершение коррупционных правонарушений»².

4. Причиной увеличения количества нормативных правовых актов и проектов, содержащих коррупциогенные факторы, может быть, в том числе активное внесение изменений в законодательство, в результате чего нормативные правовые акты муниципального и регионального уровней вступили в противоречие с нормами действующего законодательства и в их нормах образовались коррупциогенные факторы. Указанное наиболее ярко проявляется в сфере градостроительного, земельного законодательства, законодательства о предоставлении государственных и муници-

¹ Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 22.11.2015).

² *Кудашкин А.В.* Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Журн. рос. права. 2011. № 2.

пальных услуг, когда в связи с внедрением систем межведомственного взаимодействия и электронного документооборота уменьшаются количество и состав документов, необходимых для предоставления соответствующей услуги. Так, например, в связи с изменениями, внесенными в ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующую порядок выдачи разрешений на строительство (федеральными законами от 27.07.2010 № 226-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», от 18.07.2011 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 13.07.2015 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие указанные вопросы, помимо наличия противоречий с федеральным законодательством стали содержать в себе коррупциогенные факторы. Аналогичная ситуация имела место и в связи с изменениями конструкции ст. 53 Градостроительного кодекса.

Таким образом, проанализировав приведенные статистические показатели, можно оценить результативность работы органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы, которая выражается в увеличении количества нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в которых обнаружены и исключены коррупциогенные факторы в результате вмешательства прокуроров. Тем самым предотвращены нарушения прав и законных интересов граждан, общества и государства в результате реализации НПА, содержащих коррупциогенные факторы, которые могли бы способствовать злоупотреблению должностными лицами своими властными полномочиями и, как следствие, породить коррупционные проявления. Также работниками прокуратуры предупреждено принятие большого массива некачественных нормативных правовых актов (в том числе содержащих нормы с коррупциогенными факторами).

Д.Е. Патлаев,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Предмет прокурорского надзора за соблюдением
Конституции Российской Федерации
и исполнением законов, действующих
на территории Российской Федерации**

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, что в значительной степени предопределяет социальную (общественную) значимость прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов.

В теории прокурорского надзора существует несколько точек зрения о «широте» понятия предмета прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Одна группа авторов полагает, что органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением только законов как федерального, так и регионального уровней. Другие авторы понятие «предмет» надзора расширяют и указывают, что прокурор осуществляет надзор и за исполнением подзаконных актов. В соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора на данном направлении является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органа-

ми государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, и соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Некоторые авторы толкуют положения п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в буквальном смысле. Так, коллектив авторов под руководством доктора юридических наук С.И. Герасимова указывает, что прокуратура в силу своего государственно-правового статуса обязана осуществлять надзор за законностью подзаконных актов, но не за их исполнением, а исполнение подзаконных актов – это предмет заботы органов исполнительной власти, контролирующих органов¹.

А.Я. Сухарев считает, что законодательство о прокуратуре вполне определено и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов, специалистами в области прокурорского надзора периодически высказываются суждения об относимости к предмету надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных актов. Правда, в последние годы такого рода суждения стали формироваться более взвешенно. Сейчас признание относимости подзаконных актов к предмету прокурорского надзора оговаривается достаточно жесткими условиями, суть которых сводится к тому, чтобы они имели нормативный характер, чтобы ранг подзаконных актов соответствовал уровню высших органов государственной власти и на издание такого рода подзаконных актов указанные органы имели бы специальные полномочия².

¹ *Настольная книга прокурора* / под ред. С.И. Герасимова. М.: Экслит, 2002. С. 209.

² *Прокурорский надзор: учебник* / под общ. ред. А.Я. Сухарева. М., 2003. С. 205 – 206.

Коллектив авторов под руководством доктора юридических наук, профессора Ю.Е. Винокурова указывает, что употребляемый в ст. 1, 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» термин «закон» следует понимать в собирательном значении, близком к термину «законодательство», а не буквально¹, т.е. относить к предмету прокурорского надзора за исполнением законов и подзаконные акты Президента РФ и Правительства РФ. В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ, являясь главой государства, а Правительство РФ – высшей исполнительной властью, реализуя возложенные на них полномочия, издают нормативные акты – указы и постановления, регулирующие общественные отношения, касающиеся различных сфер жизни и деятельности общества и обязательные для исполнения на всей территории России. Нередко акты Президента РФ и Правительства РФ выполняют роль первичного или единственного источника правового регулирования, поскольку те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы. В связи с этим нормативные указы и постановления Президента РФ и Правительства РФ не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора. По этой причине законом отдельно не упомянут надзор за законностью актов, издаваемых Президентом РФ и Правительством РФ.

Н.Н. Карпов предлагает включить в содержание предмета деятельности прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов положения об осуществлении прокурором надзора за исполнением принятых в порядке опережающего нормотворчества имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации².

На наш взгляд, вторая точка зрения является более обоснованной, и полагаем, что к предмету рассматриваемого направления прокурорского надзора необходимо относить исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления и их должностными лицами положе-

¹ *Прокурорский надзор: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Высш. образование, 2005. С. 121.*

² *Карпов Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 5(31). С. 26 – 31.*

ний нормативных правовых актов исполнительных органов власти субъекта, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов.

Так, согласно ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Возникает существенное противоречие между требованиями п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и ч. 1 ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так как последняя значительно расширяет пределы предмета прокурорского надзора, а именно – в предмет включается надзор за уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не содержит конкретной нормы, определяющей пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов органами государственной власти субъекта Федерации. Однако ч. 1 ст. 27 вышеуказанного Закона определяет, что правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Феде-

рации, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

На основании изложенного можно прийти к выводу, что предмет прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов не ограничивается исполнением законов всех уровней, но включает в себя надзор за исполнением нормативных правовых актов органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Вместе с тем осуществление надзора за исполнением всех нормативных правовых актов вышеуказанных органов, учитывая численность работников органов прокуратуры Российской Федерации и количество поставленных перед ними задач, фактически невозможно. Поэтому необходимо выработать и закрепить на законодательном уровне критерии определения нормативных правовых актов, не относящихся к законам, за исполнением которых должен осуществлять надзор прокурор.

Учитывая имеющиеся место коллизии в современном законодательстве, сложившуюся практику прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, полагаю, что назрела необходимость внесения изменений в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Предлагаю изложить названную норму следующим образом:

«1. Предметом надзора являются:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, а также имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

исполнение органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте, иных правовых актов, имеющих нормативный характер, в случаях, установленных федеральными законами; соответствие законам и имеющим нормативный характер указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.».

С.А. Пережогин,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства

В современных условиях миграционная проблематика является крайне актуальной. Обусловлено это тем, что процессы миграции оказывают значительное воздействие на социально-экономическое и демографическое развитие Российской Федерации¹ и результаты анализа материалов правоприменительной практики (суда, прокуратуры, ФМС России, правоохранительных органов)² свидетельствуют, что ситуация в миграционной сфере в целом весьма напряженная.

Неслучайно Санкт-Петербургский межрегиональный центр профессионального обучения работников прокуратуры и государственных гражданских служащих в 2014 г. организовал обучение молодых специалистов, выполняющих надзор за исполнением законодательства о противодействии незаконной миграции.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 13.06.2012).

² Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Законность. 2014. № 1. С. 9 – 13; Зайцев С. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в миграционной сфере // Законность. 2012. № 11. С. 3 – 6 и др.

В состав наиболее актуальных проблем входят вопросы, которые относятся к правовому обеспечению функционирования по борьбе с незаконной миграцией, в частности регламентирования полномочий должностных лиц органов миграционного контроля. Например, в настоящий момент отсутствует единый источник, содержащий нормы о порядке выполнения миграционного контроля. Соответствующие положения рассредоточены и содержатся в федеральных законах от 25.06.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Имеется необходимость четкого определения оснований реализации миграционного контроля и его процедуры. В частности, размытость определения такого основания осуществления внеплановых проверок, как «мониторинг выполнения обязательных требований»¹, обуславливает расширенные рамки усмотрения должностных лиц органа миграционного контроля и, следовательно, формирует условия для коррупционных проявлений.

Подтверждается практикой и потому обоснованным является мнение о том, что деятельность контрольно-надзорных органов должна носить не рейдовый, эпизодический, а систематический характер. Специфика организации и проведения плановых проверок порой ведет к тому, что их фактические результаты зачастую незначительны. В связи с этим закономерными выступают предложения об исключении миграционного контроля соотносительно к проведению плановых проверок² из сферы действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

¹ Подпункт 3 п. 5 ст. 32 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

² Трухин А., Ковыльченко Д. Координирующая роль прокурора в противодействии незаконной миграции, экстремизму и правонарушениям в сфере федеральной безопасности // Законность. 2014. № 1. С. 27.

Вопросы, касающиеся ненадлежащего осуществления контроля (надзора) в области миграции, также являются актуальными, что обусловливается неподобающей исполнительской дисциплиной, а в некоторых случаях и коррупционными проявлениями.

В частности, прокуратура Ярославской области установила, что УФМС России по Ярославской области под видимостью проверок исполнения миграционного законодательства иностранцами в местах их скопления в нарушение порядка, определенного Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», практически осуществлены проверки десяти юридических лиц и частных предпринимателей.

Прокуратура Мурманской области установила, что УФМС России по Мурманской области по итогам рассмотрения обращения частного предпринимателя о нарушении ООО «М» закона при привлечении к трудовому функционированию зарубежных граждан в ходе проверки установила, что в отсутствие информации о нарушениях должностные лица миграционных органов провели выездную проверку автомобильного транспорта, принадлежащего этой организации, применяемого для выполнения пассажирских перевозок на автобусных маршрутах в г. Мурманске.

Нарушения допускаются при документировании результатов проверок: не обозначаются правовые основания их осуществления; в отдельных распоряжениях отсутствует определение предмета проверки; распоряжения об осуществлении проверок издают неуполномоченные лица (начальник, заместитель начальника отдела иммиграционного контроля УФМС России); часто представителям организаций перед проверкой не разъясняются их права и обязанности.

В органы прокуратуры предоставляются на согласование внеплановых проверок документы, в которых отсутствует информация о фактах, являющихся основанием для осуществления проверки. Например, прокуратура Ярославской области получила заявление УФМС России по Ярославской области о координации внеплановой выездной проверки по отношению к ООО «В» в связи с поступившей в УФМС России информацией о возможных нарушениях данной организацией миграционного законодательства вследствие установления на предприятии режима работы по

выходным дням и в вечернее время. Однако основанием для осуществления проверки могут являться не предположения, а факты нарушения закона с перечислением лиц, которые допустили подобные нарушения.

Органами миграционного контроля часто не организована надлежащая работа, касающаяся понуждения приглашающей стороны к финансированию мер по депортации иностранцев; не используются полномочия по взиманию средств, которые затрачиваются из федерального бюджета на предоставление выезда таких лиц из Российской Федерации (выдворение) в судебном порядке, с работодателя, привлекающего иностранного гражданина к трудовому функционированию в нарушение закона.

Ненадлежащим образом ведется работа по выявлению иностранных граждан, время нахождения которых на территории России истекло. В частности, УФМС России по Ярославской области не были приняты меры по отношению к 30 иностранцам, информация о выезде которых из Российской Федерации в автоматизированных системах учета органов миграционной службы отсутствовала.

Значительные последствия носят факты неустановления личности граждан иностранных государств, привлекаемых к административной ответственности. К примеру, прокуратура Ярославской области установила, что информация о правонарушителях в процессуальных документах была указана с их слов и не проверялась органом миграционного контроля. Это обусловило невозможность реализации судебных постановлений и в итоге беспричинно продолжительное нахождение граждан иностранных государств в ГСКУ Ярославской области «Центр временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации», и обжалование постановлений о привлечении к административной ответственности в Ярославский областной суд.

Территориальными органами ФМС России, являющимися администраторами доходной части бюджета, не принимаются всесторонние меры относительно обеспечения оплаты административных штрафов, назначаемых за нарушения миграционного законодательства. Довольно часто не решается вопрос о понуждении лиц, которые уклоняются от исполнения административного наказания, посредством привлечения их к административ-

ной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ. Не во всех случаях при многократном привлечении граждан иностранных государств к административной ответственности дела передаются в суд для административного выдворения таких лиц с территории России.

Имеются пробелы и в деятельности службы судебных приставов. В частности, прокуратура Ярославской области в процессе проверки, осуществленной по обращению руководителя УФМС России, выявила факты, когда УФССП России по Ярославской области длительное время не исполняло судебные акты об административном выдворении иностранцев с территории Российской Федерации. Причем из 11 иностранных граждан, в отношении которых были возбуждены исполнительные производства, 4 своевольно оставили Центр временного пребывания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации, в то же время судебные приставы-исполнители меры по их розыску не приняли.

Прокурорская проверка установила, что в г. Пскове судебными приставами-исполнителями в 2012 г. документально не было подтверждено препровождение 8 граждан иностранных держав до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и официальная передача данных лиц пограничным службам. Несмотря на то что двусторонний акт не был составлен, заблаговременно было вынесено постановление об окончании исполнительных производств.

При проверке ГСКУ Ярославской области «Центр временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации» обнаружены факты противозаконного предоставления «отпускных удостоверений» директором данного Центра пребывающим в учреждении лицам, с помощью которых те оставляли территорию учреждения. Помимо этого, установлены случаи привлечения данных лиц к выполнению ремонтных работ в Центре. В соответствии с результатами рассмотрения представления областной прокуратуры директора этого учреждения уволили.

В настоящее время именно функционирование органов прокуратуры является одной из важнейших гарантий обеспечения законности в сфере миграции. Например, только в 2013 г. прокуратура выявила 60 878 нарушений законов о миграции, включая

3016 противозаконных правовых актов. С целью пресечения указанных нарушений прокурорами было направлено 6888 заявлений в суды, внесено 6679 представлений, по которым 5691 лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. По постановлению прокуроров к административной ответственности было привлечено 11 211 лиц. По материалам проверок прокуратуры органами дознания и следствия было возбуждено 730 уголовных дел. Вместе с тем необходимо, чтобы в качестве приоритетных в процессе реализации и контроля исполнения миграционного законодательства выступали вопросы полноты осуществления ФМС России, полиции, иными правоохранительными и контролирующими органами полномочий по исполнению миграционной политики страны.

Думается, что лишь активное совместное функционирование правоохранительных и контролирующих органов, координируемое органами прокуратуры, позволит снизить градус напряженности в сфере миграции.

А.В. Рудавина,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Актуальные проблемы участия прокурора при рассмотрении гражданских дел в Казахстане на современном этапе

В соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года гражданское процессуальное право призвано обеспечивать доступность правосудия, максимальную реализацию прав участников гражданского судопроизводства, своевременную защиту и восстановление нарушенных прав и свобод личности, интересов общества и государства¹.

¹ О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 № 858. URL: <http://adilet.zan.kz/>

Повышение уровня доверия граждан к судебной системе, правового сознания населения диктует необходимость постоянного совершенствования и развития процессуального законодательства с учетом современных реалий.

Наше общество с каждым годом становится все более конфликтным.

За 5 лет в Казахстане объем гражданских дел увеличился на 47%.

Высокий уровень конфликтности имеет ряд причин. Одной из них являются недостатки гражданского процессуального законодательства.

Действующий сейчас в Казахстане Гражданский процессуальный кодекс принят 15 лет назад. Он заложил прочную процессуальную основу отправления правосудия.

Однако если обратиться к прошлому, то с момента принятия кодекса – с 1999 года коррективы в него вносились более 50 раз. Только за последние три года принято свыше 20 законов о внесении поправок. Поэтому вопрос о разработке новой редакции стал неизбежным.

Основной целью разработки и принятия ГПК являлось обеспечение эффективной судебной защиты конституционных прав и свобод граждан путем дифференциации сроков и порядка рассмотрения разных по своей сложности дел, детальной регламентации полномочий судьи, прав и обязанностей участников судопроизводства, совершенствования применения примирительных процедур и альтернативных способов разрешения споров, де бюрократизации гражданского судопроизводства.

31 октября Главой Республики Казахстан новый ГПК подписан и вводится в действие с 1 января 2016 г.

Наверное, одним из самых обсуждаемых был вопрос о роли и месте прокурора в гражданском процессе.

Дискуссии по поводу ограничения или, наоборот, усиления роли прокурора в суде не являются на сегодняшний день чем-то новым в истории прокуратуры, для которой характерен непрерывающийся поиск оптимальных форм осуществления полномочий.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев на встрече с Генеральным прокурором указал, что «прокуратура должна строго следить, чтобы законность четко выполнялась везде»¹.

Роль прокуратуры как важнейшего звена правоохранительной системы отмечена и Президентом Российской Федерации В.В. Путиным: «Судебная реформа не может быть эффективной без активного участия прокуратуры в судебном процессе. Совершенствование судебной системы должно идти параллельно совершенствованию работы прокуратуры»². В ходе обсуждения нового ГПК РК некоторые представители депутатского корпуса со ссылкой на зарубежных экспертов предлагали:

1) ликвидировать норму о высшем надзоре в гражданском судопроизводстве;

2) ограничить право прокурора на предъявление иска только по ходатайству стороны;

3) лишить прокурора права на участие в любом процессе по своей инициативе;

4) исключить полномочия Генерального прокурора, прокуроров областей и горрайпрокуроров по опротестованию судебных актов, оставив их только прокурорам, непосредственно участвующим в деле.

К примеру, немецкие эксперты расценивали, что положения о высшем надзоре в ст. 54 проекта нарушают принципы равенства сторон и независимости суда.

Думаю, многие согласятся, что правовые институты, успешно действующие в Европе или Америке, не всегда удачно могут быть применены на постсоветском пространстве.

Ограничивая функции прокурора, мы, прежде всего, должны задуматься, соответствует ли такое ограничение интересам наших граждан и государства.

Ведь граждане, юридические лица, иностранные инвесторы сами обращаются в прокуратуру с ходатайствами о принесении протестов, подтверждением чему является ежегодное рассмотрение органами прокуратуры десятков тысяч таких обращений.

¹ Президент Назарбаев принял Генпрокурора. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ktk.kz/ru/news/video/2015/03/04/58047>

² Текст выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров 11.01.2001 // Рос. газ. 2001. 13 янв.

Поэтому мнение, высказанное в литературе, о том, что участие прокурора в гражданском судопроизводстве не только допустимо, но и объективно необходимо, полагаю, является справедливым¹.

Это обусловлено тем, что в условиях имущественного расслоения общества большинству граждан, а в особенности социально незащищенным слоям населения, правовая помощь со стороны адвокатского корпуса не по карману. Поэтому гражданин за защитой нарушенных прав вынужден обращаться в единственно доступный орган – в прокуратуру.

Институт прокурора в гражданском судопроизводстве – историческая особенность отечественной правовой системы, а вопросы организации деятельности органов прокуратуры урегулированы на законодательном уровне.

В соответствии со ст. 4 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» в целях обеспечения верховенства Конституции и законов Республики Казахстан, защиты прав и свобод человека и гражданина прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов; представляет интересы государства в суде².

Представляя интересы государства в суде в ходе гражданского судопроизводства, в апелляционном, кассационном и надзорном порядке, прокурор осуществляет свои полномочия в соответствии с Законом «О Прокуратуре», а также гражданским процессуальным законодательством республики.

В случае своего несогласия с судебными актами по делу по мотиву его несоответствия закону либо необоснованности прокурор вправе подать в целях пересмотра дела и отмены либо изменения правового акта протест в вышестоящий суд.

Причем право на опротестование незаконных судебных актов, как не вступивших, так и вступивших в законную силу, при-

¹ Тараненко В. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве не только допустимо, но и необходимо // Прокурорская и судебная практика. М., 1999. № 1 – 2. С. 131 – 136.

² Закон Республики Казахстан от 21.12.1995 № 2709 «О Прокуратуре». URL: <http://adilet.zan.kz/>

надлежит прокурору независимо от его участия в деле (ст. 31, 32 Закона «О Прокуратуре»).

Права прокурора по собственной инициативе вступить в процесс по любому делу, а также опротестовать незаконный судебный акт вне зависимости от участия в деле осталось неизменным и предусмотрено нормами нового ГПК.

Используемое прокурором такое правовое средство, как представление о пересмотре судебного постановления, предусмотрено и гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

Однако, согласно требованиям ст. 320 ГПК РФ, право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в деле.

Аналогично по ГПК РФ правом на принесение представления на незаконные судебные акты, вступившие в законную силу, также обладает прокурор, участвующий в деле.

Следовательно, полномочия прокурора по осуществлению надзора, предусмотренные гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, в отличие от российского являются более полными и эффективными, позволяющими реализовать функцию обеспечения законности независимо от участия в деле.

Сейчас прокурор Казахстана и России реализует свои процессуальные возможности тремя способами: подача иска, участие в судебном заседании для дачи заключения, принесение протеста (представления по ГПК РФ) на незаконный судебный акт.

Статус прокурора, инициирующего гражданский процесс, в российском законодательстве более или менее определен, чего нельзя сказать в отношении вступления прокурора в процесс для дачи заключения, в то время как такая форма участия имеет исключительно важное значение.

Нельзя не согласиться с мнением М. Шалумова, согласно которому прокурор, давая заключение по существу дела, таким образом, осуществляет функцию защиты публичных интересов в гражданском судопроизводстве, которой прокуратура наделена

Законом о прокуратуре и другими федеральными законами с предоставлением соответствующих полномочий¹.

О публичном характере судебных полномочий прокуратуры говорит и Л. Егорова, подчеркивающая, что публичный аспект более выражен при вступлении прокурора в процесс, инициированный другими лицами².

Поскольку на прокурора, вступающего в процесс для дачи заключения, возложена обязанность защиты публичных интересов в гражданском процессе, его статус и круг предоставленных ему полномочий должны определяться соответствующим образом, чего, к сожалению, в ГПК РФ не наблюдается.

Прежде всего, весьма расплывчато обозначены цели, для достижения которых прокурор вступает в процесс. Так, если в отношении государственных органов и органов местного самоуправления, участвующих в деле для дачи заключения, Кодексом определено, что они вступают в дело в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований (ст. 47 ГПК РФ), то в отношении прокурора указано лишь, что он вступает в процесс и дает заключение в целях осуществления возложенных на него полномочий (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ).

Понятие полномочий и что под ними понимается, целей, для осуществления которых прокурор вступает в процесс и дает заключение, в ГПК РФ отсутствует.

Заключение прокурора о законности и обоснованности не вступивших в законную силу решений и определений суда первой инстанции, равно как и заключение прокурора по отдельным вопросам, возникающим при рассмотрении дела, ГПК РФ не закреплено. Не отражено в Кодексе и право прокурора вступить в процесс для дачи заключения в любой инстанции³.

Единственное упоминание о том, когда же прокурор может дать заключение, есть в ст. 189 ГПК (окончание рассмотрения

¹ Шалумов М. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003. С. 51.

² Егорова Л. Процессуальные противоречия судебной защиты публичных интересов // Законность. 2006. № 1. С. 14 – 18; № 2. С. 11 – 13.

³ Моисеев С.В. Несколько слов об участии прокурора в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 8.

дела по существу), где указано, что после исследования всех доказательств председательствующий предоставляет слово для заключения по делу прокурору, представителю государственного органа или представителю органа местного самоуправления, участвующим в процессе в соответствии с ч. 3 ст. 45 и со ст. 47 ГПК.

Гражданское процессуальное законодательство Республики Казахстан круг полномочий, предоставленных прокурору, регулирует иначе.

Пунктом 1 ст. 55 ГПК РК закреплено, что высший надзор за точным и единообразным применением законов в гражданском судопроизводстве от имени государства осуществляется Генеральным прокурором Республики Казахстан как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров¹. Помимо так называемой обязательной для прокурора категории дел п. 2 ст. 55 ГПК РК предусмотрено, что прокурор вправе вступить в процесс по своей инициативе или по инициативе суда для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на него обязанностей и для защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, общественных или государственных интересов. Соответственно, полномочия прокурора и цели, определяющие его участие в деле, процессуальным законодательством РК закреплены.

Кроме того, ГПК РК предусмотрена статья под названием «Заключение прокурора» (ст. 213), согласно нормам которой прокурор, не являющийся стороной по делу и вступивший в процесс в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 55 этого Кодекса, дает заключение по существу дела в целом после судебных прений.

Более того, новым ГПК, вступающим в силу с 2016 г., также в специальной норме, регламентирующей дачу заключений (ст. 219 ГПК РФ), законодатель конкретизировал необходимость изложения заключения прокурора в письменном виде и приобщения к материалам дела.

Дача прокурором заключения способствует решению задач обеспечения законности, защиты прав и свобод граждан. Прокурор в этом случае оказывает помощь суду в правильном разреше-

¹ Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13.07.1999 № 411. URL: <http://adilet.zan.kz/>

нии гражданского дела, поскольку его заключение как лица, стоящего на страже закона, основывается на объективной оценке всех представленных доказательств. И именно в соответствии с заключением прокурора принимается большинство решений суда.

Закрепление на законодательном уровне необходимости письменной дачи заключения и приобщения его к материалам дела, с одной стороны, направлено, прежде всего, на исключение формального участия по делам, с другой – естественно, увеличит дополнительную нагрузку на прокуроров.

Теперь хочу немного остановиться на основных новеллах ГПК РК, которые в той или иной степени коснутся и органов прокуратуры.

Самое кардинальное изменение – это переход к трехзвенной судебной системе: районные суды – первая инстанция, областные суды – апелляция, Верховный Суд – кассация.

Апелляция вновь станет коллегиальной (кроме рассмотрения частных жалоб, дел упрощенного производства), что позволит легче формировать единую практику. Прокурорские ресурсы тоже не будут расплываться. Сотрудник прокуратуры, придя на коллегия, один поучаствует во всех делах обязательной категории, а не будет «бегать» между судьями, как это происходит в настоящее время.

Кассационная инстанция. Теперь эта стадия пересмотра будет только в Верховном Суде. Предварительно рассматривать ходатайства судья будет единолично, после «возбуждения» или при поступлении дела с протестом – тремя судьями. По представлению Председателя Верховного Суда и протесту Генерального Прокурора в исключительных случаях – семь судей.

Генеральный Прокурор обладает исключительным правом на принесение протеста в кассацию.

Судебные акты могут быть оспорены в кассацию, если они вступили в законную силу и соблюден апелляционный порядок их обжалования. Иными словами, прохождение апелляции обязательно.

Учитывая данные изменения, в Верховном Суде в четыре раза увеличится количество дел, в два раза увеличится штат судей.

Следовательно, значительно возрастет и нагрузка на прокуроров. Количество рассматриваемых Генеральной прокуратурой

жалоб (ходатайств) вырастет как минимум втрое. Поэтому основная задача прокурора, осуществляющего надзор на районном и областном уровне, – адекватное и своевременное устранение нарушений законности.

Следующая новелла – это отнесение института примирения сторон к одной из задач судопроизводства. Раньше этого не было. Судья, сохраняя беспристрастность, мог лишь один раз рекомендовать сторонам примириться, а потом разрешал спор по существу. В новом Кодексе таких ограничений нет.

Расширяются возможности применения процедуры медиации, которая будет проводиться не только профессиональным медиатором, но и судьей по ходатайству сторон. То есть появится новая процессуальная фигура – судья-примиритель.

Как стимул предусмотрен возврат госпошлины при примирении. На разных стадиях – разные ставки.

Новым ГПК РК предусмотрено еще множество новелл, это: образование специализированного состава в суде г. Астаны для рассмотрения инвестиционных споров; особая процедура рассмотрения дел об урегулировании неплатежеспособности и других споров, возникающих в рамках процедур банкротства и реабилитации; новые ставки госпошлины по определенным категориям дел; новое основание для пересмотра – «нарушение единства судебной практики»; изменение и институт пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам и др.

Естественно, применение новых норм на практике приведет к проблемам, которые придется решать, в том числе мерами прокурорского надзора.

И единственным для прокуроров критерием должно оставаться строгое соблюдение законности.

Т.Н. Селезнева,
магистрант
Иркутского юридического
института (филиала) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Правовые основы проведения прокурорских проверок в сфере исполнения лесного законодательства

Прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства является составной частью прокурорского надзора за исполнением законов.

Прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства как специфический вид государственной деятельности представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов – органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов в сфере использования и охраны лесов в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства¹.

В свою очередь, эффективность прокурорского надзора напрямую зависит от организации работы в органах прокуратуры. В рамках проведения прокурорских проверок в сфере исполнения лесного законодательства очень важным является подготовительный этап, а именно изучение лесного законодательства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) лесные отношения регулируются лесным законодательством. В ст. 3 ЛК РФ прямо закреплена система лесного законодательства.

Так, лесное законодательство Российской Федерации состоит из Лесного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов

¹ URL: <http://www.agprf.org/aspirant/2015/aref/kunicina/otzyv-vedushey-organizacii.pdf> (дата обращения: 12.11.2015).

субъектов Российской Федерации. Примером закона, который отнесен к федеральному уровню лесного законодательства, как и ЛК РФ, может быть Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Соответственно, лесное законодательство субъектов Российской Федерации формируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений (ст. 82 ЛК РФ).

В ч. 2 ст. 2 ЛК РФ установлено, что лесные отношения могут регулироваться указами Президента Российской Федерации. Например, одним из основных является Указ от 27.08.2010 № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства», в соответствии с которым в целях повышения эффективности государственного управления в области лесных отношений Федеральное агентство лесного хозяйства было переподчинено непосредственно Правительству Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации занимают важное место в иерархии нормативных правовых актов подзаконного характера, принимаемых на федеральном уровне. Так, реализуя свои полномочия, установленные ЛК РФ, Правительством РФ, например, были приняты: постановление от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности», постановление от 30.06.2007 № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах».

На основании ч. 4 ст. 2 ЛК РФ федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, в случаях, предусмотренных Лесным кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. Например, в ч. 3 ст. 26 ЛК РФ закреплено, что форма лесной декларации, порядок ее заполнения и подачи, а также требования к формату лесной декларации в электронной форме утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Во исполнение данной нормы Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации был принят приказ от 16.01.2015 № 17 «Об ут-

верждении формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи, требований к формату лесной декларации в электронной форме»¹, которым был утвержден порядок заполнения и подачи лесной декларации, а также ее форма.

В соответствии с ч. 5 ст. 2 ЛК РФ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения. В отдельных случаях в ЛК РФ прямо предусмотрена обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать акты, регулирующие лесные отношения (ч. 4 ст. 76 ЛК РФ).

В ч. 6 ст. 2 ЛК РФ закреплено, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения на основании и во исполнение Лесного кодекса, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации. Вопросы местного значения, относящиеся к сфере лесных отношений, закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в ст. 84 ЛК РФ прямо закреплены полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений. Реализуя свои полномочия, органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношений на соответствующей территории.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что нормативные правовые акты в сфере регулирования лесных отношений принимаются как на федеральном, так и на региональном уровне, а также органами местно самоуправления, следовательно, в Российской Федерации достаточно объемная законодательная база в области регулирования лесных отношений.

Однако немаловажное значение при осуществлении прокурорского надзора имеют приказы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Так, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства основополагающими являются приказы Генерального прокурора Российской Федерации от

¹ URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.11.2015).

07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», в которых определены наиболее важные задачи прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, а также указано, что прокуроры с учетом экологической обстановки в каждом регионе обязаны наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов, который должен осуществляться комплексно, гласно, с максимальным использованием возможностей институтов гражданского общества.

Таким образом, имеющийся объем законодательства в сфере лесных отношений является очень важным для прокурора, к тому же для обеспечения законности в области лесных правоотношений путем проведения эффективных прокурорских проверок в сфере исполнения лесного законодательства необходимо верно применять действующее законодательство.

Н. Серекулы,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Роль прокурорского надзора в современных условиях Казахстана и Российской Федерации в сфере защиты малого и среднего предпринимательства

В настоящее время главами Казахстана и Российской Федерации перед органами прокуратуры поставлена задача о правовом обеспечении реализации государственной политики по функционированию и развитию малого и среднего предпринимательства.

Наблюдавшиеся в последние годы проблемы развития малого и среднего предпринимательства обусловили необходимость урегулирования правовых основ назначения и проведения уполномоченными органами проверок посредством принятия правовых актов нормативного характера.

В частности, принятыми в 2007 г. в Российской Федерации Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и в 2011 г. в Республике Казахстан Законом «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» сформированы правовые условия функционирования субъектов предпринимательства, обеспечена реализация закрепленных в них положений-деклараций, касающихся форм и методов государственной поддержки малых и средних предприятий и индивидуальных предпринимателей, и защите их прав.

При этом выявляемые органами прокуратуры нарушения в деятельности уполномоченных государственных органов свидетельствуют об отсутствии прогрессивной правовой среды, способной обеспечить надежную защиту прав и интересов субъектов малого и среднего бизнеса, а также его социальную ответственность перед обществом, поскольку существующее большое количество правовых актов, регулирующих сферу предпринимательства, не способствует снижению административных барьеров и совершенствованию их норм в соответствии с динамикой общественных отношений, что требует их качественной обработки и четкой систематизации.

Указанные обстоятельства говорят о наблюдающейся необходимости комплексного анализа вопросов теории и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите малого и среднего предпринимательства, об определении путей его совершенствования и эффективного использования потенциала прокуратуры в реализации идей правового государства.

Проведенный органами прокуратуры Казахстана анализ современной экономической ситуации свидетельствует о наличии следующих факторов, сдерживающих становление малого и среднего предпринимательства в Казахстане как основы экономики:

1) преобладание торгово-посреднической деятельности как единственное средство накопления и оборота денежных средств, поскольку составляет более 60% от общего объема дохода, получаемого предпринимателями;

2) значительное преобладание на рынке физических лиц в качестве субъектов предпринимательства (ИП и КХ) с низкой производительностью труда и малой стоимостью находящихся у

них на балансе основных средств (около 7% от общей стоимости основных средств всех субъектов рынка), что препятствует расширению залоговой базы и увеличению кредитования малого и среднего предпринимательства под залог;

3) низкая плотность населения Казахстана является причиной узкого рынка сбыта продукции малого и среднего предпринимательства;

4) отсутствие проработанной и эффективной нормативной правовой базы, направленной на снижение количества административных барьеров и создание выгодных условий деятельности субъектов предпринимательства только в рамках правового поля.

Указанные факторы стали катализаторами проведения в республике углубленной системной реформы в рамках проводимой государственной политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

В частности, разработана объективная система определения проверок, согласно которой проверкам подвергаются предприниматели, у которых высока вероятность нарушения законодательства, что позволяет более чем на 30% сократить количество требований к предпринимателям.

Также упрощена процедура ликвидации субъектов малого и среднего предпринимательства, с которой связано около трети всех проверок в стране.

Приняты меры по привлечению общественности к мониторингу работы проверяющих органов и прозрачности проводимых ими проверок путем предоставления Национальной палате предпринимателей доступа к информации о проверках в отношении субъектов бизнеса, а также автоматизацией получения 140 видов разрешений в электронном формате.

В настоящее время по результатам ревизии норм действующего законодательства подготовлен проект Предпринимательского кодекса, консолидировавшего все нормы законов о государственном регулировании предпринимательской деятельности, в том числе по принципу регуляторного воздействия, и введение института бизнес-омбудсмена.

Необходимо отметить, что анализ норм действующего законодательства Российской Федерации о предпринимательстве свидетельствует о наличии аналогичных проблем, выражающих-

ся в громоздкости, противоречивости его норм, в отсутствии четкой проработанности и их систематизации, а именно: не приняты нормативные правовые акты о кредитных союзах малого бизнеса, о гарантийных фондах в малом предпринимательстве, о социальной защите малого предпринимателя, о ремесленничестве, а также не урегулированы вопросы, связанные с частной собственностью на землю, что не позволяет развивать залоговые операции, а также не сформирован правовой статус аккредитованных независимых организаций (экспертов).

Между тем динамичное развитие малого предпринимательства и его эффективное участие в решении социально-экономических проблем на федеральном, региональном и муниципальном уровнях зависит от наличия необходимых правовых основ.

При указанных обстоятельствах фундаментальные понятия предмета и пределов прокурорского надзора в сфере надзора за исполнением законов в сфере защиты малого и среднего предпринимательства имеют важную роль для определения содержания надзорной деятельности прокуратуры, ее сущности и специфики, поскольку от этого зависит организация ее работы.

Однако имеющиеся в нормах действующего права коллизии препятствуют реализации поставленной перед органами прокуратуры задачи по защите прав малого и среднего бизнеса, снижают эффективность надзора.

В частности, требуют детализации пределы прокурорского надзора в положениях п. 2 ст. 28 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» для реализации заложенного в них принципа «недопущения подмены прокуратурой деятельности других государственных органов и организаций и невмешательства в частную жизнь граждан».

Также для повышения эффективности надзорной деятельности полагаю необходимым возвратить в нормы казахстанского законодательства «надзор за точным и единообразным исполнением законов», так как прокурорский надзор охватывает всю систему действующего права, а существующий в действующих нормах термин «применение» сужает сферу его деятельности.

Подобным образом замена в законодательстве о прокуратуре Российской Федерации понятия «исполнение законодательств-

ва» вместо понятия «исполнение законов» расширит возможности для выполнения возложенных на прокуратуру обязанностей по надзору за исполнением законов и соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, поскольку включает в себя властно-императивную форму реализации права, осуществляемую компетентными органами и должностными лицами при наличии юридических оснований.

Следовательно, предмет прокурорского надзора определяется его пределами, являющимися категорией, позволяющей определить компетенцию прокуроров по осуществлению надзора с точки зрения установления группы нормативных актов, точное и единообразное исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора, круга органов, законность деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объема полномочий прокуроров.

Основываясь на нормах Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре», можно определить прокурорский надзор как специфический вид деятельности, осуществляемый специально уполномоченным на то государственным органом – прокуратурой, направленный на обеспечение верховенства Конституции и законов, защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сфере предпринимательства.

В законодательстве Российской Федерации предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав малого и среднего предпринимательства также определяется его пределами и формируется нормами Конституции РФ, международных договоров Российской Федерации и актов, содержащих общепризнанные принципы и нормы международного права, положениями Закона о защите прав субъектов предпринимательской деятельности и иных действующих на территории Российской Федерации законов, направленных на охрану прав субъектов малого и среднего бизнеса, интересов общества и государства в сфере экономических правоотношений.

Таким образом, роль прокурорского надзора в сфере защиты прав малого и среднего бизнеса на современном этапе выступает в качестве основного и наиболее эффективного вида государственного механизма контроля, осуществляемого посредством имеющегося двойственного статуса: как органа высшего надзора и органа высшего контроля, через законодательно закрепленные

полномочия по обеспечению межведомственной и межрегиональной координации деятельности уполномоченных государственных органов по противодействию ограничениям свободы экономической деятельности, по укреплению законности в этой сфере и обеспечению субъектам малого и среднего бизнеса возможности эффективно работать, защищать их от рейдерских захватов, развивать экономику и пополнять государственный бюджет.

Е.В. Ступаченко,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
заместитель начальника
управления прокуратуры
г. Москвы

**Анализ деятельности постоянно действующих
координационных совещаний по обеспечению
правопорядка в субъектах Российской Федерации
как составная часть информационно-аналитической
работы прокурора**

Информационно-аналитическую работу определяют как постоянный процесс получения и использования информации (сбор, учет, накопление, обмен) и ее мыслительно-логической обработки (уяснение, обобщение, оценка, построение выводов и предложений) в целях совершенствования деятельности прокуратуры¹.

Понятие информационно-аналитической работы в документах Генеральной прокуратуры не определено. Единственный организационно-распорядительный документ, прямо касавшийся этого направления деятельности, – приказ Генерального проку-

¹ *Хатов Э.Б.* Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 6; *Его же.* Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 3(47). С. 60.

рора Российской Федерации от 09.09.2002 № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации» – утратил силу. Вместе с тем в п. 3.1 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 03.06.2013 № 230, установлены цели этой деятельности, а именно: совершенствование организации и управления в системе прокуратуры; определение приоритетных направлений деятельности; формирование планов; подготовка организационно-распорядительных и информационно-справочных документов.

Все эти определенные Генеральным прокурором Российской Федерации цели информационно-аналитической работы в конечном счете преследуют достижение основной цели – повышение эффективности деятельности прокуратуры в целом. Достижение этой цели возможно посредством обеспечения руководителя органа прокуратуры соответствующего звена достоверной и качественно обработанной информацией.

Эта информация, как верно указывает Э.Б. Хатов, поступает из двух основных групп источников – внутренних и внешних¹. К внутренним источникам информации относятся сами органы и организации прокуратуры, которые обладают информацией, полученной по результатам обработки уже имеющейся информации (специальных донесений, докладных записок о результатах выполнения плановых и внеплановых заданий и поручений, решений коллегии, постановлений координационных и межведомственных совещаний, информационных писем, обзоров, методических рекомендаций и т.п.).

К внешним источникам относятся обращения граждан, результаты и материалы проверок организаций и органов власти, сообщения средств массовой информации, статистические сведения правоохранительных и контролирующих органов и другие поступающие данные.

Одним из важнейших внешних источников информации в регионе становятся сегодня материалы координационных сове-

¹ Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция. С. 7.

щаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, созданных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»¹.

К основным задачам координационных совещаний Указом Президента Российской Федерации отнесены:

обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также прогнозирование тенденций развития ситуации в этой области;

анализ эффективности деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации;

разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации;

организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации.

Немаловажно и то, что состав данных координационных совещаний гораздо шире состава координационных совещаний, председателями которых являются прокуроры². Названный Указ Президента Российской Федерации предоставил главам регионов самостоятельно определять персональный состав постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка, в связи с чем большинство таких совещаний включают в себя руководителей практически всех правоохранительных и

¹ *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 89.

² Подробнее см.: *Ступаченко Е.В.* Состав участников постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ // *Законность*. 2014. № 7 (957).

контролирующих органов, органов государственной власти и управления¹.

Анализ практики деятельности координационных совещаний показал, что фактически повсеместно на заседаниях координационных совещаний по обеспечению правопорядка принимаются решения и координируются мероприятия, направленные на:

активизацию противодействия терроризму, экстремизму, разжиганию межнациональных и межконфессиональных конфликтов, в том числе в неформальной молодежной среде;

противодействие коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

соблюдение миграционного, земельного, градостроительного законодательства, оптимизацию использованию иностранной рабочей силы;

предотвращение и выявление нецелевого использования бюджетных средств, повышение эффективности использования организациями жилищно-коммунального комплекса финансовых ресурсов;

профилактику преступности и иных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, в частности, на реализацию государственных и муниципальных программ по профилактике правонарушений;

организацию противодействия распространению наркомании и борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также осуществление мер по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией².

Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации с учетом

¹ В состав координационного совещания по обеспечению правопорядка Орловской области включено аж 50 членов, среди них помимо руководителей правоохранительных и контролирующих органов, судов, глав городов, представителей общественных организаций присутствует также и архиепископ Орловский и Ливенский. Такой обширный и разнообразный состав совещания вряд ли будет способствовать оперативности при выработке управленческих решений.

² *Теоретические, правовые и организационные основы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 66 – 67.*

их состава и поставленных перед ними задач, практики деятельности обладают обширной и разнообразной информацией о состоянии законности и правопорядка в регионе¹.

В совместном информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации, ФСКН России и ФТС России от 05.10.2012 № 32/1/9016/8/К/8-4451/208-35208/ВИ-4351/01-40/50159 констатируется, что координационные совещания по обеспечению правопорядка, которые вырабатывают и принимают решения стратегического характера, являются действенным инструментом реагирования на возникающие проблемные вопросы в сфере обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации. С момента их создания существенно улучшилось взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, более системным стал подход к решению задач в сфере борьбы с преступностью.

На необходимость анализа деятельности постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, отражения этой информации в докладных записках по итогам работы за год обращено внимание в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 23.10.2014 № 29-32-2014 «Об участии прокуроров в работе постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации».

Представляется, что прокуроры субъектов Российской Федерации, наладив конструктивное взаимодействие с постоянно действующими координационными совещаниями по обеспечению правопорядка, получают надежный источник информации, будут эффективно ее использовать для достижения поставленных целей.

¹ См. также: *Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. С. 14 – 15.*

Н.А. Чернигова,
магистрант Иркутского
юридического института
(филиала) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Обращения граждан как основной источник информации при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав участников долевого строительства

Согласно ст. 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище. Реализация этого права – одна из наиболее острых и актуальных проблем в современной России. Нарушение права на жилище непременно влечет за собой нарушение конституционных, фундаментальных социальных прав человека и гражданина.

Сегодня в нашей стране есть немало способов приобрести жилье. Одним из самых современных и распространенных способов выступает участие граждан в долевом строительстве жилья. Особенности данных правоотношений (инвестиционный характер, государственный контроль, стадийность, проблемы в правовом регулировании и т.д.) порождают плодотворную почву для совершения правонарушений со стороны застройщика.

В основе правозащитной деятельности органов прокуратуры лежат проверки, которые проводятся на базе поступившей информации, а также других материалов, свидетельствующих о допущенных правонарушениях, которые требуют использования прокурорских полномочий¹. Прокурорский надзор в данной сфере должен отвечать требованиям оперативности, эффективности и своевременности. Для того чтобы правильно и максимально эффективно разобраться в ситуации и восстановить нарушенное право, прокурору необходимо владеть полной и достоверной информацией.

¹ Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимин В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2013. С. 59.

Источниками информации о нарушениях прав и законных интересов граждан – участников долевого строительства выступают обращения граждан, сообщения СМИ, данные контролирующих и надзорных органов, данные межведомственных комиссий и т.д.¹

Обращение гражданина представляется в данной ситуации наиболее достоверным источником информации. Это объясняется тем, что гражданин и прокурор взаимодействуют напрямую, без посредников в виде государственного органа, например. Чем меньше посредников между гражданином и прокурором, тем меньше вероятность проявления коррупциогенного фактора, а значит, информация, полученная таким путем, обладает высокой степенью достоверности. Однако информация из обращения граждан позволяет оценить законность действий застройщика и контролирующего либо надзорного органа на последних стадиях строительства. Но так как такая стадия, как ввод жилого объекта (многоквартирного дома) в эксплуатацию, наиболее тесно касается фактического обеспечения граждан жильем, она требует особого внимания со стороны органов прокуратуры.

Рассмотрение и проверка сообщений могут производиться только при наличии в поступившей информации данных, указывающих на нарушение прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, сами сообщения в этих случаях выступают поводом для рассмотрения и их проверки, а содержащиеся в них данные о нарушениях прав и свобод – основаниями разрешения таких сообщений. Причем поступающая в органы прокуратуры информация может быть как письменной, так и устной (с личного приема прокурора). По характеру форма обращения может быть разнообразной: заявление, жалоба, письмо, телеграмма, факсограмма и т.п. Сообщения анонимного характера о нарушении прав и свобод человека и гражданина рассматриваются и проверяются лишь в случае, если в них содержится информация о готовящемся или совершенном преступлении. Рассмотрение поступающих в прокуратуру обращений (жалоб, заявлений) позволяет прокурору установить состав правонарушения, определить меры, необходимые для пресечения фактов нарушения прав, устранения причин и условий, способствующих выявленным правонарушениям.

¹ *Прокурорский надзор: учеб. для вузов / О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2014. С. 287.*

Выделяя отмеченные полномочия в качестве специфических, законодатель подчеркивает важность разрешения заявлений, жалоб и иных сообщений, в которых содержатся сведения о нарушении прав и свобод человека и гражданина. Причем это обязанность прокурора, неразрывно связанная с конституционными приоритетами, ставящими человека на первое место в системе ценностей государства и общества. Работа с обращениями граждан занимает большое место в деятельности прокуроров. Рассматривая и разрешая обращения, прокурор получает информацию о состоянии соблюдения прав и свобод человека и гражданина и принимает предусмотренные законом меры к их восстановлению¹. Прокурор должен быть особенно нетерпим к фактам проявления бездушия к гражданам со стороны соответствующих органов и должностных лиц, к которым обратились граждане с просьбой о защите своих прав, непринятия мер по восстановлению нарушенных прав и свобод. Коммерческая составляющая правоотношений между инвестором и застройщиком часто фактически «убивает» этическую составляющую предоставления жилья. Дом выступает не как социальная ценность, а как объект недвижимости, имеющий свою, немалую, цену.

Работу с обращениями граждан прокурорский работник должен оценивать весьма критично и объективно. Прокурорам следует обращать внимание на:

- 1) полноту и качество проведенных проверок по сообщениям о нарушении прав граждан – участников долевого строительства жилья;
- 2) правильность и законность принятых мер по результатам этих проверок;
- 3) фактическое устранение нарушений жилищных прав граждан.

В целом функция органов прокуратуры по своевременному проведению проверок исполнения законов по информации из сообщений / обращений граждан – участников долевого строительства позволяет предупредить преступные проявления, в том числе обеспечить надлежащее выполнение уполномоченными государственными органами своих контрольных и надзорных полно-

¹ *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2012. С. 524.

мочий. Все методы и подходы своевременности прокурорского надзора объединены одной важной целью – не допустить нарушения прав и законных интересов человека и гражданина, а в случае их нарушения – немедленно восстановить законность¹.

М.Н. Шагарова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший прокурор отдела по надзору
за уголовно-процессуальной
и оперативно-розыскной деятельностью
прокуратуры Смоленской области

Прокурор как участник уголовного процесса при рассмотрении ходатайств (жалоб) следователя на процессуальные решения нижестоящего прокурора

Положения уголовно-процессуального закона о роли прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства неоднократно изменялись, порой весьма существенно. С принятием Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и от 06.06.2007 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» произошло перераспределение полномочий между руководителем следственного органа и надзирающим прокурором. Законодателем предоставлено следователю право обжаловать с согласия руководителя следственного органа процессуальные решения прокурора.

Ряд исследователей связывают все эти изменения со стремлением адаптировать наше законодательство о роли прокурора к

¹ Сеченова Р.Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Законность. 2011. № 1. С. 7 – 10.

требованиям и рекомендациям Совета Европы¹. Другие указывают на то, что такие полномочия следователя являются элементом проявления его процессуальной самостоятельности, закрепленной в п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ.

В нашем уголовном процессе в настоящее время прокурор в досудебном производстве осуществляет две основные функции – надзор за исполнением законов органами дознания, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следователями, дознавателями и уголовное преследование.

В рамках осуществления указанных функций прокурор уполномочен отменять незаконные и необоснованные постановления нижестоящего прокурора.

Механизм реализации предоставленного следователю права отражен в ч. 4 ст. 221 УПК РФ. Согласно данной норме, решения прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков обжалуются следователем в течение 72 часов с момента поступления к нему уголовного дела с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением – Генеральному прокурору Российской Федерации с согласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти).

Сложность применения указанной нормы УПК РФ вызывается, в частности, тем, что в нормативных актах не раскрыты понятия «вышестоящий прокурор» и «нижестоящий прокурор»². В ч. 5 ст. 37 УПК РФ определено, что полномочия прокурора, предусмотренные этой статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями и вышестоящими прокурорами.

¹ *Махов В.Н.* Роль прокурора в уголовном преследовании в России и в зарубежных государствах // Законность. 2014. № 8.

² *Аристархов А.Л.* Пути оптимизации уголовного судопроизводства в случае обжалования следователем постановления прокурора в предусмотренном УПК РФ порядке // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 4 (48).

Исходя из приведенного текста закона вполне однозначно можно сделать вывод, что прокуроры района, города и их заместители в процессуальном отношении являются прокурорами одного уровня, их нельзя соотносить как вышестоящего и нижестоящего прокурора. Прокурор района, города не может использовать полномочие, предусмотренное п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК, – отменять незаконные и необоснованные постановления своего заместителя. Соответственно, сделать это могут вышестоящие прокуроры, которые в ч. 5 ст. 37 УПК не названы. Определение вышестоящих прокуроров по отношению к прокурорам города и района возможно только на основе системного толкования ст. 129 Конституции Российской Федерации и норм Закона о прокуратуре, включенных в раздел 2 Закона «Система и организация прокуратуры Российской Федерации». Такое толкование позволяет сделать вывод, что вышестоящими по отношению к прокурорам города и района являются Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры субъектов Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и другие специализированные прокуроры и их заместители.

Более сложный характер носит вопрос соотношения процессуальных полномочий прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним прокуроров со своими заместителями. При оценке соотношения их процессуальных полномочий недопустимо проводить аналогию с соотношением полномочий прокуроров городов, районов и их заместителей.

Прокурор субъекта Федерации в некоторых статьях УПК РФ наделен исключительными правами. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 109 УПК РФ только с согласия прокурора субъекта суд может рассмотреть ходатайство дознавателя о продлении обвиняемому срока содержания под стражей до 12 месяцев в случаях, предусмотренных ч. 5 ст. 223 УПК РФ. О заместителях прокурора субъекта Федерации в указанных нормах не упоминается.

Если следовать логике, что прокурор с большим объемом процессуальных полномочий является вышестоящим прокурором по отношению к прокурору с меньшим объемом процессуальных полномочий, то есть основания для соотношения прокурора субъекта Федерации и его заместителей как вышестоящего и нижестоящего прокурора. Однако такой вывод носит спорный характер.

Как отмечает в своем исследовании С.А. Никифоров, деятельность прокуроров различного уровня регламентируется в том числе и приказами Генерального прокурора Российской Федерации, в которых находят разрешение как вопросы организации работы прокуроров по осуществлению различных видов процессуальной деятельности, так и вопросы распределения процессуальных полномочий между прокурорами различного уровня, не нашедшие закрепления в законе¹.

В п. 1.15 приказа Генерального прокурора РФ от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» в отношении ч. 1¹ ст. 221 УПК РФ, согласно которой в случае сложности или большого объема уголовного дела десятисуточный срок для утверждения обвинительного заключения может быть продлен по ходатайству прокурора вышестоящим прокурором до 30 суток, определено, что при утверждении обвинительного заключения прокурором субъекта либо его заместителем ходатайство о продлении необходимо возбуждать перед заместителем Генерального прокурора Российской Федерации.

Таким образом, в системе органов прокуратуры вышестоящим прокурором в процессуальном значении является прокурор следующего в системе органа прокуратуры Российской Федерации. На это указано в информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ, в направленных в прокуратуры ответах на вопросы².

На практике в некоторых случаях руководители следственных подразделений придают расширительное толкование положениям ч. 4 ст. 221 УПК РФ, применяя многоступенчатую систему обжалования. Решение заместителя прокурора района обжалуется сначала прокурору района, затем заместителю прокурора субъекта Федерации, после чего – прокурору субъекта и в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. В результате процедура обжалования необоснованно затягивается, что препятст-

¹ Никифоров С.А. Полномочия прокуроров различных уровней // Законность. 2012. № 4.

² Абдул-Кадыров Ш., Халиулин А. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам // Законность. 2014. № 1.

вует принятию решения по существу уголовного дела на протяжении довольно длительного времени и влечет нарушение положений ст. 6¹ УПК РФ об осуществлении уголовного судопроизводства в разумные сроки. В связи с этим после прохождения стадии обжалования у вышестоящего прокурора (эта стадия должна проходить в прокуратуре субъекта) решение о возвращении уголовного дела на дополнительное расследование подлежит обжалованию Генеральному прокурору Российской Федерации.

Прокурор при поступлении жалобы (ходатайства) следователя об отмене решения нижестоящего прокурора обязан установить, обладает ли он полномочиями по ее рассмотрению. При необоснованном затягивании процедуры обжалования и неоднократном обращении следователя с ходатайством к вышестоящим прокурорам в рамках субъекта Федерации такое ходатайство подлежит возвращению следователю с разъяснением установленного законом порядка обжалования.

В случае соблюдения следователем порядка обжалования, наличия согласия руководителя следственного органа прокурор с изучением материалов уголовного дела, материалов, послуживших поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, рассматривает доводы, изложенные в жалобе (ходатайстве) следователя.

По результатам изучения в течение 10 суток с момента поступления соответствующих материалов вышестоящий прокурор выносит одно из следующих постановлений: об отказе в удовлетворении ходатайства следователя; об отмене постановления нижестоящего прокурора. Законодателем определено, что в случае отмены постановления нижестоящего прокурора вышестоящий прокурор утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд.

В правоприменительной практике возникают вопросы в тех случаях, когда постановление нижестоящего прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия является необоснованным, но при изучении дела вышестоящим прокурором установлено, что дело подлежит возвращению следователю по другим основаниям. Следует ли в таком случае отменять необоснованное постановление нижестоящего прокурора?

Представляется, что при возникновении такой ситуации вышестоящему прокурору в своем постановлении об отказе в удовлетворении ходатайства следователя следует привести новые основания, по которым дело подлежит возвращению для производства дополнительного следствия, не отменяя при этом постановление нижестоящего прокурора, поскольку законом предусмотрена отмена постановления только в случае, когда вышестоящим прокурором утверждается обвинительное заключение. На необоснованное решение подчиненного прокурора следует отреагировать мерами служебного воздействия (замечание, наказание и т.д.)¹.

Правоприменительная практика при возникновении схожей ситуации при рассмотрении вышестоящим прокурором ходатайства следователя об отмене постановления прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела неоднозначна.

В большинстве случаев, когда постановление нижестоящего прокурора является необоснованным, но при изучении материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, установлены иные обстоятельства, влекущие признание решения следователя незаконным, вышестоящий прокурор отменяет решение нижестоящего и одновременно с соблюдением положений ч. 4 ст. 146 УПК РФ выносит постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела.

Приведенное свидетельствует о необходимости внесения изменений в УПК РФ, дополнении его нормами, прямо определяющими порядок рассмотрения жалоб (возражений) следователя, принимаемых прокурором решений, а также закреплении полномочий прокуроров различных уровней в указанной сфере непосредственно в уголовно-процессуальном законодательстве.

¹ *Никифоров С.А.* Исполнение требований прокурора // Законность. 2009. № 4.

С.В. Шестаков,
магистрант Иркутского
юридического института
(филиала) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Деятельность органов прокуратуры по обеспечению права ребенка на доступное образование

Право на образование является одним из фундаментальных естественных прав человека, создающим предпосылку для развития как личности, так и общества в целом. Конституцией Российской Федерации (ст. 43) и ст. 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» каждому гарантируется право на общедоступность и бесплатность получения образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами. Создание условий получения каждым ребенком доступного и бесплатного образования остается приоритетным направлением государственной политики, ведь реализация рассматриваемого права положительно влияет на общее состояние жизни в стране, сокращая уровень социальной напряженности и преступности, способствуя качественному оздоровлению нации, а также повышению престижа государства за его пределами.

Право ребенка на образование находит свое отражение в таких международно-правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека (ст. 26), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 13), Конвенция о правах ребенка (ст. 28), и других источниках международного права. В них названы две важные государственные гарантии реализации права ребенка на образование: бесплатность и доступность.

В науке до сих пор нет единого подхода к соотношению понятий доступность и бесплатность образования. Так, одни авторы, подчеркивая тесную связь между двумя этими понятиями, все же разделяют их¹. Конституционный Суд РФ выразил правовую

¹ См., напр.: Куртапова Т.П. Конституционные основы права человека и гражданина на образование в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2009. № 2.

позицию, согласно которой бесплатность образования является составной частью доступности образования¹. Учитывая позицию Конституционного Суда, можно указать, что доступность образования предполагает, во-первых, физическую доступность: возможность посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, получение доступа к современным технологиям заочного (дистанционного) образования, во-вторых, экономическую доступность: начальное образование должно быть бесплатным для всех, постепенное введение бесплатного среднего и высшего образования.

Провозглашение на законодательном уровне права ребенка на доступное образование без его реального обеспечения со стороны государства и работающих механизмов его защиты приводит лишь к видимости благополучия, фикции равенства и справедливости. Именно поэтому огромное значение имеет деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере образования. В приказе Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» указано, что надзор за исполнением законодательства об образовании, реализацией прав граждан на общедоступность и бесплатность образования является важным средством защиты прав и интересов несовершеннолетних и молодежи. При осуществлении надзора за исполнением законодательства об образовании прокуратура обладает широкими полномочиями. Прокуроры систематически проводят проверки исполнения законов и, установив факты нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних, принимают исчерпывающие меры по их восстановлению и привлечению к предусмотренной законом ответственности лиц, нарушивших закон.

В п. 2 ч. 1 ст. 3 закона об образовании указывается, что одним из основных принципов государственной политики является недопустимость дискриминации в сфере образования, что характеризует доступность образования. В связи с этим прокурорами принимаются все возможные меры для реализации данной гарантии. Так, например, по иску прокурора Качугского района Иркут-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2006. № 3.

ской области судом было принято решение об обязанности среднего общеобразовательного учреждения проводить занятия с детьми-инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья с использованием средств адаптивной физической культуры с учетом их индивидуальных способностей и состояния здоровья. Прокурор мотивировал иск тем, что по результатам проверки в школе обучаются ученики, которые по состоянию здоровья отнесены к специальной медицинской группе в связи с различными заболеваниями, отсутствие подобного рода занятий нарушает право последних на гарантированное им законом право на охрану и укрепление здоровья в процессе обучения¹.

Аналогичная ситуация, связанная с реализацией требования доступности образования, имела место в Катангском районе Иркутской области. Суд удовлетворил требование прокурора о возложении обязанности обеспечить доступ для инвалидов к информации, размещенной на официальном сайте среднего общеобразовательного учреждения. Прокурор пояснил, что в ходе осуществления надзора за исполнением законодательства в части обеспечения полноценного доступа учащихся к информации, содержащейся на официальных сайтах образовательных учреждений в сети Интернет, было выявлено отсутствие беспрепятственного доступа инвалидов, в том числе учащихся с ограниченными возможностями, к информации об образовательной организации в части предоставления возможности масштабирования (увеличения и уменьшения) шрифта и элементов интерфейса официального сайта (версия для слабовидящих)².

В целях обеспечения права на доступное образование необходимо обеспечить каждому ребенку возможность посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, что порою реализовать достаточно сложно. Поэтому органы прокуратуры особое внимание уделяют именно этому аспекту реализации права на образование. Так, например, Иркутский районный суд удовлетворил требования прокурора, заяв-

¹ Решение Качугского районного суда Иркутской области по делу 2-234/2015 от 24.06.2015. URL: <https://rospravosudie.com/court-kachugskij-rajonnyj-sud-irkutskaya-oblast-s/act-497071893> (дата обращения: 22.11.2015).

² Решение Катангского районного суда Иркутской области по делу 2-157/2014 от 13.11.2014 URL: <https://rospravosudie.com/court-katangskij-rajonnyj-sud-irkutskaya-oblast-s/act-466313821> (дата обращения: 22.11.2015).

ленные в связи с нарушением законодательства при осуществлении перевозок школьников от места жительства к месту учебы и обратно. Прокурор в судебном заседании уточнил, что в ходе проведенной проверки было установлено, что образовательной организацией для перевозки школьников используется автобус, техническое состояние которого не соответствует предъявляемым законом требованиям. Данное обстоятельство создает угрозу жизни и здоровью детей, перевозка которых осуществляется этим автобусом¹.

Важнейшим составляющим элементом доступности образования является его бесплатность. Обеспечение бесплатности образования является приоритетным направлением деятельности прокуратуры, которое постоянно находится на его контроле. Так, например, прокуратура Псковской области провела проверку, в результате которой установлено, что вопреки требованиям законодательства в 24 дошкольных образовательных учреждениях области с опекунов и приемных родителей взыскивалась плата за присмотр и уход за опекаемыми (приемными) детьми. В целях восстановления нарушенных прав 47 детей прокурорами внесены представления с требованием возврата законным представителям незаконно взысканных сумм, по результатам рассмотрения которых виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности².

Осознание обществом и государством значимости права ребенка на доступное образование определяет активную деятельность прокуратуры по его обеспечению. Образование является важнейшим общественным благом, доступ к нему необходим всем без исключения гражданам.

¹ Решение Иркутского районного суда от 29.06.2015 URL: <https://rospravosudie.com/court-irkutskij-rajonnyj-sud-irkutskaya-oblast-s/act-488362531> (дата обращения: 22.11.2015).

² Прокуратура Псковской области. URL: <http://www.prokuratura.pskov.ru> (дата обращения: 22.11.2015).

А.В. Шибина,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Некоторые проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья

Укрепление законности в сфере охраны здоровья является одним из наиболее актуальных направлений прокурорского надзора, одним из приоритетных направлений государственной политики в Российской Федерации, главной ценностью каждого человека, важнейшим аспектом обеспечения безопасности людей, что напрямую влияет на развитие экономического потенциала государства.

В Российской Федерации в настоящее время демографическая проблема оказалась в центре общественного внимания.

Одной из самых острых проблем, включающих три элемента демографического положения – показатели смертности, миграции населения и рождаемости, стоит вопрос увеличения рождаемости.

В связи с тем, что охрана и защита материнства и детства – сложная многогранная задача государства, ее реализация зависит от создания целостного и эффективного механизма правового регулирования данной сферы правоотношений.

Одним из факторов снижения рождаемости в России является резкое ухудшение репродуктивного здоровья граждан. Согласно медицинской статистике 20% супружеских пар не обладают естественной способностью к рождению детей¹.

По данным эпидемиологических исследований, представленных ВОЗ, в мире каждая седьмая семейная пара бесплодна².

За последние 5 лет отмечается неуклонный рост женского бесплодия на 16%³.

¹ Вундер П.А. Эндокринология пола. М.: Наука, 1990. С. 253.

² Шахова М.А. Вспомогательные репродуктивные технологии в браке при мужском бесплодии: дис. ... д-ра мед. наук. М., 2007. С. 2.

³См. п. 5 приказа Минздрава России от 28.06.2013 № 420 «Об утверждении Программы мероприятий по охране здоровья матери и ребенка».

Одним из наиболее перспективных направлений улучшения демографической ситуации следует признать охрану и восстановление репродуктивного здоровья населения¹, расширение объемов лечения бесплодия с применением вспомогательных репродуктивных технологий (далее – ВРТ), представляющих собой методы лечения и процедуры, направленные на достижение беременности, при которых этапы зачатия осуществляются вне организма будущей матери.

Следует отметить, положительную тенденцию совершенствования федерального и регионального законодательства, предусматривающего порядок и условия лечения бесплодия с применением методов ВРТ².

Однако прокурорский надзор в названной сфере правоотношений практически не осуществляется, что следует из анализа регионального законодательства, регулирующего репродуктивные права.

Под репродуктивными правами понимаются права на свободное и ответственное принятие решения в отношении воспроизводства потомства без какой-либо дискриминации, принуждения и насилия, располагать для этого необходимой информацией и средствами и иметь доступ к наиболее эффективным методам планирования семьи, в том числе с применением методов ВРТ³.

В 17 субъектах Российской Федерации репродуктивные права лишь упоминаются в некоторых нормах региональных ак-

¹ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

² Статьей 55 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» значительно изменены нормы, определяющие порядок применения ВРТ. Приказами Минздрава России от 30.08.2012 № 107н «О порядке использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению» и от 30.10.2012 № 556н «Об утверждении стандарта медицинской помощи при бесплодии с использованием вспомогательных репродуктивных технологий» определены положения, предусматривающие порядок использования ВРТ, противопоказания и ограничения к их применению, перечень противопоказаний, правовые и медицинские аспекты искусственной репродукции, перечень обязательных медицинских услуг для диагностики, лечения заболевания, состояния и контроля за лечением, перечень применяемых лекарственных препаратов и др.

³ Павлова Ю.В. Репродуктивная функция организма как форма реализации конституционного права человека на жизнь: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 59.

тов, где декларируются нормы-цели, предусматривающие развитие службы планирования семьи и репродукции, медико-генетического консультирования (Республики Дагестан, Тыва, Костромская область, Алтайский край и др.). Из всего объема репродуктивных прав обеспечивается только их информационная составляющая (Костромская, Белгородская, Курская, Курганская, Тульская, Московская, Челябинская, Свердловская, Иркутская области, Ненецкий автономный округ, республики Дагестан, Тыва, Башкортостан, Краснодарский, Алтайский края, города Москва, Севастополь)¹.

Большинство из названных региональных актов имеют общую тенденцию частичной рецепции бланкетных норм, апробированных в законодательстве других регионов, что приводит к унификации регионального законодательства, созданию аналогичных механизмов правового регулирования.

В 57 субъектах Российской Федерации региональное законодательство, регулирующее репродуктивные права, вообще отсутствует. При том что в данных регионах условия для реализации гражданами репродуктивных прав по лечению бесплодия методами ВРТ не созданы. В частности, в России нет ни одного государственного учреждения здравоохранения, выполняющего лечение бесплодия методом суррогатного материнства². А в некоторых субъектах Российской Федерации данный метод лечения вообще не реализуется даже частными медицинскими организациями, например в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае. Тогда как по данным Федеральной службы государственной статистики, Российской ассоциации репродукции человека, Благотворительного фонда «Формула Рождения» применение суррогатного материнства требуется в порядке 1,5% случаев при лечении бесплодия³.

¹ Постановление Администрации Костромской области от 14.03.2011 № 75-а «Модернизация здравоохранения Костромской области на 2011–2013 годы»; постановление Правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 327-пп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года».

² URL: <http://www.rg.ru/2013/10/08/surrogati.html> (дата обращения: 03.03.2015).

³ URL: <http://www.probirka.org/newsflash/7931-surrogatnoe-materinstvo-v-rossii-analiz-statistiki-za-5-let.html> (дата обращения: 03.03.2015).

Только в 10 регионах **установлен порядок реализации репродуктивных прав**: республики Башкортостан, Хакасия, Саратовская, Свердловская, Калининградская области, Камчатский, Краснодарский края, города Санкт-Петербург и Москва.

В Свердловской области, Камчатском крае, городах Санкт-Петербурге и Москве¹ утверждены регламенты, инструкции по взаимодействию учреждений здравоохранения с соответствующими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иные положения о порядке отбора и направления пациентов на ЭКО. Однако ввиду того что названные источники не были опубликованы в установленном законом порядке, их позитивные положения, направленные на обеспечение возможности реализации гражданам права на лечение бесплодия с использованием ВРТ, не подлежат применению.

Кроме этого, названные нормативные правовые акты Камчатского края, г. Санкт-Петербурга, содержащие условия доступа к лечению методом ЭКО, противоречат нормам федерального законодательства². Устанавливая дополнительные условия, сужая круг субъектов, имеющих право на доступ к проведению ЭКО, по

¹ Приказ Министра здравоохранения Свердловской области от 10.01.2014 №10-п «Об организации направления пациентов с бесплодием, проживающих на территории Свердловской области, для оказания вспомогательных репродуктивных технологий за счет средств обязательного медицинского страхования»; приказ Министерства здравоохранения Камчатского края от 22.04.2014 № 391 «Об утверждении положения о порядке возмещения жителям Камчатского края стоимости лечения методом экстракорпорального оплодотворения в учреждениях здравоохранения, расположенных за пределами Камчатского края, и стоимости проезда к месту лечения и обратно, в рамках Подпрограммы 4. «Охрана здоровья матери и ребенка» на 2014–2020 годы» Государственной программы «Развитие здравоохранения».

² К примеру, в нарушение ст. 55 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», п. 20 приказа Минздрава России от 30.08.2012 № 107н, п. 5.4 Положения, утв. распоряжением Комитета по здравоохранению Правительства Санкт-Петербурга от 24.06.2013 № 248-р, установлены дополнительные критерии отбора пациентов, ограничивающие доступ граждан к лечению бесплодия, такие как: возраст пациентки до 39 лет на момент начала лечения; масса тела не менее 50 кг, но не более 100 кг, уровень гормонов; нормоспермия у супруга (исследование эякулята должно осуществляться в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения). Аналогичные нарушения подп. 4, 5, 7, 8, 9, 11 п. 2 Положения о порядке возмещения жителям Камчатского края стоимости лечения методом ЭКО..., утв. приказом Министерства здравоохранения Камчатского края от 22.04.2014 № 391.

сравнению с федеральным законодательством органы государственной власти названных субъектов Российской Федерации нарушили принцип всеобщности, социальной справедливости, что не позволяет всем гражданам при наличии показаний воспользоваться методом ЭКО при лечении бесплодия.

Нарушение порядка принятия нормативных актов свидетельствует об отсутствии у региональных властей приоритета на решение проблем демографического кризиса в регионе, на расширение практики применения методов ВРТ при лечении бесплодия.

В большинстве региональных нормативных правовых актов репродуктивные права лишь упоминаются, при этом их содержание не раскрывается, гарантии реализации названных прав отсутствуют.

Исходя из изложенного, следует, что несовершенство регионального правового регулирования отношений в сфере реализации репродуктивных прав, проблемы обеспечения законности в сфере здравоохранения приобретают все большую значимость.

Для того чтобы репродуктивные права перестали рассматриваться с позиции расширительного толкования, а были конкретизированы в виде юридических прав и обязанностей, которые должны реализовываться с помощью правовых средств и быть обеспечены правовой защитой, необходимо сформировать систему правовых условий для реализации гражданами репродуктивных прав, в том числе посредством усиления прокурорского надзора за региональным законодательством, в сфере доступности оказания медицинской помощи по лечению бесплодия методами ВРТ.

Рассматривая сложившуюся ситуацию с позиции теоретических аспектов обеспечения режима законности, для которого одним из обязательных элементов является наличие высококачественной правовой базы¹, можно констатировать, что подобная ситуация делает невозможным реализацию прав граждан на гарантированное получение медицинской помощи, препятствует эффективному развитию здравоохранения, доступности и повышению качества услуг.

¹ Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 281 – 283.

И.В. Литвинчук,
помощник прокурора
г. Алушты

Прокуратура как участник правотворческой деятельности

На всех этапах формирования государства органы прокуратуры осуществляли определенные функции участия в правотворческой деятельности.

Согласно ст. 114 Конституции СССР, Генеральному прокурору СССР принадлежало право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов СССР и в Верховном Совете СССР.

Кроме этого, правом законодательной инициативы были наделены прокуроры союзных и автономных республик в Верховных Советах союзных и автономных республик.

При этом они могли вносить в высшие органы власти свои предложения по различным вопросам, которые затрагивали правоприменительную практику разных видов законодательства.

Как ученые, так и государственные деятели стремились придать органам прокуратуры исключительно уголовно-процессуальное назначение, что в дальнейшем и отразилось в Концепции судебной реформы в Российской Федерации, которая была принята 24.10.1991 Верховным Советом РСФСР.

В этом документе указывалось, что прокурорский надзор не может охватить и тысячной доли ведомственных и правоприменительных актов, которые изданы с нарушением закона. Постепенное отмирание общенадзорной функции прокуроров не повлияет на состояние законности в стране¹.

Указанная позиция нашла свое отражение в Конституции РФ 1993 г., в которой Генеральный прокурор и прокуроры субъектов Российской Федерации не названы среди субъектов законодательной инициативы. Следовательно, право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Российской Федерации не предусматривалось и в принятом 17 ноября 1995 г. Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

¹ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1991.

Это не только отрицательно отразилось на деятельности системы органов прокуратуры, но и существенно ослабило правотворческий потенциал государства в целом.

Поэтому в Закон о прокуратуре (в редакции Федерального закона от 17.11.1995 № 168-ФЗ) была включена ст. 9 «Участие в правотворческой деятельности». В соответствии с указанной статьей прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов¹.

Необходимо признать и то, что Федеральный закон в ст. 1 и 9 не только указывает на участие прокурора в правотворческой деятельности, но и тем самым возлагает на него такую обязанность².

Интенсивное обновление федерального законодательства обосновывает необходимость постоянного совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации и повышения уровня муниципального нормотворчества.

В связи с этим все более заметной становится роль органов прокуратуры в механизме регулирования правоотношений органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Необходимо отметить, что некоторые прокурорские работники до сих пор высказывают мнение о том, что прокурору нет необходимости заниматься правотворчеством. Основной их довод: предназначение прокуратуры состоит главным образом в надзорной деятельности³. С данной позицией нельзя согласиться в связи со следующим.

¹ Бессарабов В.Г., Паитов Д.Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации // Законность. 2012. № 4. С. 20 – 21.

² Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры. URL: <http://www.consultant.ru/>

³ Жидких А.А. Участие в правотворчестве как направление развития российской прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2010. № 1 (15). С. 7 – 8.

Полномочия по принятию законов, иных нормативных актов, внесение в них изменений и дополнений являются, в первую очередь, прерогативой органов законодательной и исполнительной власти.

Добиться от органов власти принятия правовых актов путем принятия мер прокурорского реагирования в рамках осуществления надзорной деятельности иногда вызывает проблемы на практике.

Как показывает сложившаяся судебная практика, суды отказывают прокурорам в удовлетворении заявлений, которые содержат требования об обязывании какого-либо органа власти принять тот или иной правовой акт, в данном случае рассматривая это как своеобразное вмешательство судов в полномочия органов законодательной власти, а также нарушение конституционного принципа разделения властей.

Прокурор, обладая правом законодательной инициативы, имеет право обратиться в законодательный орган. При этом он должен представить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению депутатами.

Следовательно, наличие у прокурора такого права является одним из способов достижения главной задачи прокурорского надзора, которая заключается в обеспечении законности и единства правоприменения на всей территории Российской Федерации.

Участие прокуроров в правотворческой деятельности особое значение приобретает в связи с необходимостью приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Основными направлениями правотворческой деятельности прокуратуры являются: инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры; участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти; подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты; участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что Генеральный прокурор РФ и другие прокуроры-руководители прокуратур в соответствии с

Конституцией РФ не имеют права законодательной инициативы. Поэтому для того, чтобы принять разработанный ими проект закона или поправки и дополнения к действующему закону соответствующим законодательным органом, они должны обратиться со своими предложениями в один из органов, который наделен правом законодательной инициативы, из числа указанных в ст. 104 Конституции РФ.

Однако, несмотря на это, многими конституциями субъектов Российской Федерации за прокуратурой закреплено право законодательной инициативы.

На сегодняшний день конституциями и уставами 80 субъектов Российской Федерации прокуроры данных субъектов Федерации наделены правом законодательной инициативы. При этом Конституционный Суд РФ не признавал указанные нормы конституций и уставов субъектов Федерации противоречащими Конституции России. Более того, как отмечает Д.Р. Паштов, в субъектах Федерации идет активный правотворческий процесс, в котором участвуют органы прокуратуры, о чем свидетельствуют приведенные им цифры: в 2011 г. из органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации в прокуратуры субъектов Федерации поступил 14 741 проект нормативных правовых актов, в 2012 г. – 13 917, в 2013 г. – 14 800; из органов исполнительной государственной власти в прокуратуры субъектов Федерации в 2011 г. поступило 29 502 проекта нормативных правовых акта, в 2012 г. – 36 640, в 2013 г. – уже 41 486¹. На представленные проектами органами прокуратуры были подготовлены правовые заключения, в том числе с указанием на нарушения действующего законодательства, что способствовало повышению качества проектов правовых актов².

В ч. 1 ст. 78 Конституции Республики Крым от 11.04.2014 закреплено, что право законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Крым принадлежит Главе Республики Крым, депутатам Государственного Совета Республики Крым, его комитетам и комиссиям, представительным органам муници-

¹ Паштов Д.Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 4.

² Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Указ. соч.

пальных образований. Право законодательной инициативы также принадлежит прокурору Республики Крым и территориальному органу Министерства юстиции Российской Федерации в Республике Крым по вопросам их ведения¹.

Прокурором Республики Крым в 2014 г. в порядке законодательной инициативы был разработан и представлен в крымский парламент законопроект «О противодействии коррупции в Республике Крым». Государственным советом Республики Крым 09.07.2014 был принят указанный закон.

На местном уровне в принимаемых органами местного самоуправления уставах указанное право также предусматривается за прокуратурой.

Так, согласно ст. 41 Устава муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым прокурор вправе участвовать в правотворческой деятельности органов местного самоуправления городского округа Алушта. Полномочия и порядок участия прокурора в правотворческой деятельности определяются действующим законодательством.

Из положения ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» следует, что органы прокуратуры осуществляют проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Вместе с тем ст. 9¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов на органы прокуратуры не возложено. Согласно той же норме Закона антикоррупционная экспертиза проводится прокурорами в ходе осуществления своих полномочий (п. 1 ст. 9¹), к которым относится, например, участие в правотворческой деятельности (ст. 9), что, как очевидно, не исключает возможности и необходимости проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов при реализации указанных полномочий².

¹ Конституция Республики Крым // Крымские известия. 2014. 12 апр.

² Винокуров Ю.Е., Плешаков А.М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности// Администрат. и муницип. право. 2011. № 12. С. 69.

За период 2014 г. в прокуратуре Республики Крым удовлетворено почти 300 документов прокуроров с инициативой о принятии на муниципальном уровне нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции.

Осуществлялась деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Принятыми мерами прокурорского реагирования из более чем 160 нормативных правовых актов и их проектов исключены коррупциогенные факторы.

В текущем году, как отмечено на заседании коллегии прокуратуры Республики Крым, которая состоялась 20 ноября 2015 г., прокуратурами Республики Крым на коррупциогенность изучено 10 029 нормативных правовых актов и 9372 их проекта.

В.В. Ерпылев в статье «Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов местного самоуправления»¹ анализирует правотворческую деятельность прокуратуры Оренбургской области за 2008–2013 гг.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 Устава Оренбургской области за прокуратурой закреплено право законодательной инициативы. За период с 2008 по 2013 г. прокуратурой Оренбургской области внесено 76 законопроектов (в 2008 г. – 6, в 2009 г. – 8, в 2010 г. – 10, в 2011 г. – 17, в 2012 г. – 18, за 7 месяцев 2013 г. – 17), из них принято законов – 73 (3 находились в стадии рассмотрения) – на момент написания статьи.

Законы обычно разрабатываются по наиболее актуальным направлениям, в том числе и в сфере бюджетного законодательства, о защите прав несовершеннолетних, государственного устройства, избирательного законодательства, по вопросам государственной и муниципальной службы, о социальных гарантиях для многодетных семей и других социально незащищенных категорий граждан, профилактики преступности и других асоциальных явлений.

Были приняты законы Оренбургской области от 02.07.2007 № 2263 «О профилактике наркомании и токсикомании в Оренбургской области», от 15.09.2008 № 2369 «О противодействии коррупции в Оренбургской области», от 15.04.2008 № 2382

¹ Ерпылев В. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 53 – 54.

«Об основах профилактики правонарушений в Оренбургской области».

Также право законодательной инициативы широко используется для совершенствования областных законов и поддержки граждан, которые нуждаются в особой защите со стороны государства.

Генеральный прокурор РФ принимает активное участие в правотворческой деятельности.

Так, в соответствии с Законом о прокуратуре Генеральный прокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, которые регулируют вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации а также порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников (п. 1 ст. 17 Закона).

Наряду с организационными вопросами Генеральному прокурору также предоставлено право определять порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников, которые предусмотрены Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что прокуратура Российской Федерации является важным участником правотворческой деятельности.

Содержание

<i>Аверьянова А.В.</i> Противодействие прокурора необоснованным ходатайствам защиты о признании доказательств недопустимыми.....	3
<i>Алешина Н.А.</i> Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия Российской Федерации.....	8
<i>Безрукавая Н.И.</i> Реализация прокурором административно-юрисдикционных полномочий в отношении физических лиц.....	11
<i>Ильченко Е.А.</i> Роль органов прокуратуры Российской Федерации по обеспечению законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления	15
<i>Джакипбеков А.С.</i> Функции прокурора на стадии возбуждения уголовного дела.....	19
<i>Ковальски Ежи Сергей Чеславович.</i> Судебная власть и деятельность прокуратуры в современной Польше	25
<i>Сафронова Т.Ф., Кузнецов Н.Н.</i> О повышении независимости в деятельности органов военной прокуратуры.....	31
<i>Курчевенкова А.В.</i> Некоторые проблемы прокурорского надзора в сфере учета преступлений.....	35
<i>Лаврова Ю.В.</i> Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере здравоохранения (на примере Пензенской области).....	41
<i>Легкова Д.А.</i> Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о тарифном регулировании в сфере ЖКХ.....	46
<i>Луныков И.Н.</i> Проблемы в разграничении компетенции природоохранных прокуроров в сфере надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции...	50

<i>Михайлова Р.Ю.</i> Меры прокурорского реагирования, применяемые при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на бесплатную медицинскую помощь и лекарственное обеспечение.....	55
<i>Несипбек М.М.</i> Концептуальные подходы и меры, предпринимаемые прокурором для укрепления общественного правопорядка в Республике Казахстан.....	61
<i>Пасецкая М.Н.</i> Анализ эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществляемой органами прокуратуры.....	66
<i>Патлаев Д.Е.</i> Предмет прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.....	72
<i>Пережогин С.А.</i> Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства.....	77
<i>Рудавина А.В.</i> Актуальные проблемы участия прокурора при рассмотрении гражданских дел в Казахстане на современном этапе.....	82
<i>Селезнева Т.Н.</i> Правовые основы проведения прокурорских проверок в сфере исполнения лесного законодательства.....	91
<i>Серекулы Н.</i> Роль прокурорского надзора в современных условиях Казахстана и Российской Федерации в сфере защиты малого и среднего предпринимательства.....	94
<i>Ступаченко Е.В.</i> Анализ деятельности постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации как составная часть информационно-аналитической работы прокурора.....	99
<i>Чернигова Н.А.</i> Обращения граждан как основной источник информации при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав участников долевого строительства.....	104

<i>Шагарова М.Н.</i> Прокурор как участник уголовного процесса при рассмотрении ходатайств (жалоб) следователя на процессуальные решения нижестоящего прокурора.....	107
<i>Шестаков С.В.</i> Деятельность органов прокуратуры по обеспечению права ребенка на доступное образование.....	113
<i>Шибина А.В.</i> Некоторые проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья	117
<i>Литвинчук И.В.</i> Прокуратура как участник правотворческой деятельности.....	122

**Актуальные проблемы
прокурорской деятельности**

*Сборник материалов
межфакультетской научно-
практической конференции*

(г. Москва, 27 ноября 2015 г.)

Подписано в печать 26.04.2016. Формат 60x90/16. Печ.л. 8,25.
Тираж 60 экз. Заказ 18.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15