

УДК 347.9

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат экономических наук
Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, Санкт-Петербург

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ «ОБЩЕГО» НАДЗОРА

В статье рассмотрены проблемы реализации полномочий прокурора при осуществлении «общего» надзора. На основании анализа российского законодательства и законодательства стран ближнего зарубежья, а также правоприменительной практики предложены меры по совершенствованию регламентации полномочий прокурора.

Ключевые слова: прокурор, надзор за исполнением законов, представление, протест, ответственность за невыполнение законных требований прокурора.

Elnara Islamova

Ph.D. (Law)
Saint-Petersburg Law Institute (branch)
of Federal Establishment of Higher Professional Education
«Academy of the Office of the Prosecutor General
of the Russian Federation», Saint Petersburg

PROBLEMS OF REALIZATION OF THE PROSECUTOR POWERS IN CARRYING OUT SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS

The article considers the problems of realization of the Prosecutor powers in carrying out supervision over the implementation of laws. Based on the analysis of Russian legislation and the legislation of the CIS measures to improve the regulation of Prosecutor powers are proposed.

Keywords: Prosecutor, supervision over the implementation of laws, order, protest, responsibility for failure to comply with the legitimate demands of the Prosecutor.

Согласно п. 1 ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О прокуратуре РФ») прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 данного Федерального закона, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Согласно ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре РФ» требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33, подлежат безусловному исполнению в установленный срок, неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

Следует отметить, что положения о безусловности исполнения требований прокурора, вытекающих из его полномочий, предусмотренных ст. ст. 23 (протест) и 24 (представление) отсутствуют.

Судебной практикой сформирована позиция, согласно которой требования прокурора, содержащиеся в представлениях и протестах, не обладают силой принудительного исполнения.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер, поскольку преследует цель понудить указанные в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре РФ» органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора может быть реализовано путем специальных процедур — вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении по факту невыполнения законных требований прокурора по ст. 17.7 КоАП РФ либо путем обращения в суд, в котором прокурор должен доказать факт нарушения закона органом или должностным лицом, получившим представление, и правомерность своих требований при рассмотрении в судебном порядке дела об административном правонарушении либо дела об оспаривании представления прокурора¹. В этой связи совершенно обоснованно мнение о том, что данное разъяснение порождает неопределенность: с одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что требования прокурора, изложенные в представлении, не могут возложить какие-либо обязанности на лицо, в адрес которого оно внесено, однако, с другой стороны, в случае их неисполнения прокурор все же вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП².

С учетом указанной позиции Конституционного Суда Российской Федерации формируется судебная практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов³.

К аналогичному выводу о необязательности требований прокурора, изложенных в протесте прокурора, пришел Верховный Суд Российской

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

² Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 9.

³ Арбитражного суда Центрального округа от 28.05.2015 № Ф10-1688/2015 по делу № А08-10279/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.09.2014 по делу № А26-1262/2014; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10.04.2014 по делу № А03-6622/2013; Постановление ФАС Уральского округа от 11.03.2014 № Ф09-487/14 по делу № А07-13444/2013.

Федерации, проанализировав положения ст. ст. 23 и 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и указав, что законодатель не возлагает на лицо, принявшее опротестовываемый прокурором акт, обязанность по отмене или изменению этого акта, данному лицу в силу требований ч. 2 ст. 23 необходимо рассмотреть поступивший протест в десятидневный срок и сообщить о результатах рассмотрения прокурору в письменной форме⁴.

Следовательно, приходится признать, что какие-либо меры принудительного исполнения требований прокурора, изложенных в представлении и протесте, законодательством не предусмотрены, и данные акты прокурорского реагирования обязательны для рассмотрения, но не обязательны для исполнения⁵. Это, несомненно, снижает эффективность применения указанных мер прокурорского реагирования.

Проблемы возникают и при реализации прокурором полномочий, которые, как указано в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», безусловны для исполнения в установленный срок.

Так, например, прокуратура Республики Ингушетия 06.05.2013 обратилась в Следственное управление Следственного комитета России по Республике Ингушетия с письмом о проведении проверки исполнения требований Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федерального закона «О противодействии коррупции», представлении необходимых документов и оказании содействия в проведении проверки. Однако письмом руководителя Следственного управления Следственного комитета России по Республике Ингушетия от 21.05.2013 прокуратуре отказано в проведении проверки и представлении документов со ссылкой на то, что Следственный комитет и его органы не относятся к объектам прокурорского надзора за исполнением законов. В связи с этим прокурор Республики Ингушетия обратился в суд с заявлением об оспаривании указанных действий должностного лица и возложении обязанности

⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 21.12.2011 № 59-АД11-1.

⁵ Ергашев Е.Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. №

на Следственное управление оказать содействие в проведении прокурорской проверки. Решением Магасского районного суда Республики Ингушетия от 04.07.2013, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Ингушетия, заявление оставлено без удовлетворения. Верховный Суд Российской Федерации 02.07.2014 отменил указанные решения и вынес по делу новое решение, удовлетворив заявление прокурора и признав незаконным бездействие Следственного управления Следственного комитета России по Республике Ингушетия по непредставлению необходимых документов и неоказанию содействия в проведении проверки прокуратурой Республики Ингушетия⁶.

Законность требований прокурора, изложенных в письме прокурора, подтверждена судом, однако с момента направления прокурором запроса и до рассмотрения дела Верховным Судом Российской Федерации прошло более года.

Приведем другой пример. В Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Правительства Санкт-Петербурга 10.03.2015 поступил запрос прокуратуры Санкт-Петербурга в целях проверки исполнения Комитетом бюджетного законодательства и законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд. Однако законные требования должностного лица прокуратуры Санкт-Петербурга, проводившего проверку, не выполнены, обозначенные в запросе документы представлены не были. В связи с этим в отношении Комитета прокуратурой вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ, на основании которого мировой судья 27.04.2015 признал Комитет виновным в умышленном невыполнении законных требований прокурора⁷.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2014 № 26-КГПР14-10.

⁷ Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 10.09.2015 № 4а-869/15.

Указанные ситуации свидетельствуют о недостаточности имеющихся полномочий прокурора для осуществления надзорной деятельности и, соответственно, в отдельных случаях о невозможности принятия своевременных и эффективных мер прокурорского реагирования.

Практика прокурорского надзора выработала меры по преодолению указанных препятствий реализации полномочий прокурора:

- предъявление заявлений об оспаривании незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и их должностных лиц и возложении обязанности выполнить требования прокурора;
- вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ за невыполнение законных требований прокурора.

Представляется, что данные меры должны приниматься прокурором одновременно. Однако их применение все же не позволяет своевременно добиться исполнения законных требований прокурора и не может не отразиться на эффективности деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина, общества, государства в различных сферах⁸.

С учетом изложенного представляются обоснованными предложения о необходимости совершенствования положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁹. Возможно, при этом следует учитывать опыт стран ближнего зарубежья. В этих целях необходимо предусмотреть следующие правовые гарантии деятельности прокуратуры:

- установить, что все требования, вытекающие из его полномочий, предусмотренных федеральными законами, обязательны для исполнения, как

⁸ См.: Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. С. 3-9.

⁹ См.: Игонина Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47-53;

Терещук С.С. Административная ответственность должностных лиц воинской части за неисполнение законных требований прокурора: пути повышения эффективности // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 4. С. 31-33.

это предусмотрено, например, п. 1 ст. 9 Закона Туркменистана от 21.11.2015 «О прокуратуре Туркменистана»;

– обеспечить все требования прокурора, вытекающие из его полномочий, принудительной силой исполнения. Например, в Республике Казахстан на основании п. 7 ст. 6 Закона Республики Казахстан от 21.12.1995 №2709 «О Прокуратуре» прокурор вправе в случае неисполнения предписаний и постановлений в пределах своей компетенции обратиться к принудительному исполнению. В Кыргызской Республике согласно ст. 29 от 17.07.2009 № 224 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» в случае неисполнения в добровольном порядке актов прокурорского реагирования прокурор вправе вынести постановление о принудительном исполнении требований прокурора, за исключением предусматривающих принудительное лишение имущества, и направить его для исполнения в уполномоченные государственные органы, которые обязаны, по получении соответствующего постановления прокурора, незамедлительно принять меры к его исполнению;

– закрепить право обжалования действий и актов прокурорского надзора вышестоящему прокурору либо в суд в течение десяти дней с момента совершения обжалуемого действия или получения акта прокурора, предусмотрев, что их обжалование не приостанавливает исполнения содержащихся в них требований¹⁰ (такие положения содержатся в ст. 11 Закона Туркменистана «О прокуратуре Туркменистана», ст. 7 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре»);

– наделить прокурора в случае отказа должностных лиц от явки для дачи объяснений в органы прокуратуры прокурор правом вынести постановление о принудительном приводе такого лица в органы прокуратуры, которое должно быть исполнено органами внутренних дел (таким право наделены прокуроры Кыргызской Республики, Республики Казахстан).

¹⁰ В настоящее время дискуссионный вопрос о возможности обжалования актов прокурорского реагирования решен судебной практикой (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015).

Литература

1. Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 9-12.
2. Ергашев Е.Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. № 3.
3. Игонина Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47-53.
4. Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. С. 3-9.
5. Терещук С.С. Административная ответственность должностных лиц воинской части за неисполнение законных требований прокурора: пути повышения эффективности // Право в Вооруженных Силах. 2015. N 4. С. 31-33.

References

1. Bondarenko V.A., Ershova V.A. Zakonnost' osparivaniya predstavleniya prokurora // Zakonnost'. 2014. № 6. p. 9-12. *(in Russian)*
2. Ergashev E.R. Principy instituta nadzora za ispolneniem zakonov // Ispolnitel'noe pravo. 2006. № 3. *(in Russian)*
3. Igonina N.A., Bessarabov V.G., Viktorov I.S., Burenina O.V. K voprosu o kriterijah i pokazateljah jeffektivnosti prokurorskogo nadzora za sobljudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2015. № 8. p. 47-53. *(in Russian)*
4. Kapinus O.S. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov: sostojanie i perspektivy razvitija // Zakonnost'. 2013. № 7. p. 3-9. *(in Russian)*
5. Tereshhuk S.S. Administrativnaja otvetstvennost' dolzhnostnyh lic voinskoj chasti za neispolnenie zakonnyh trebovanij prokurora: puti povysheniya jeffektivnosti // Pravo v Vooruzhennyh Silah. 2015. N 4. p. 31-33. *(in Russian)*