

УДК 342.92

ТИПЫ ПОВТОРНЫХ ПРОВЕРОК ПРОКУРОРА В СВЕТЕ ИЗМЕНЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРОКУРАТУРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

И. И. Головки

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Поступила в редакцию 28 ноября 2017 г.

Аннотация: анализируются особенности предназначения проверок прокурора в свете новелл законодательства о прокурорской деятельности, а также определения в связи с этим их наименования. На основании норм Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», проанализированных научных публикаций по данной тематике и точек зрения ученых по вопросу выделения типов прокурорской проверки, современных аспектов прокурорских проверок выявлены сходство и различия проверок, которые объединены законодателем в понятие «повторная проверка». Обосновано деление проверок прокурора на первичные и повторные, последние – на повторные надзорные и повторные проверки исполнения требований прокурора.

Ключевые слова: прокурор, проверка, первичная, надзорная, повторная, контрольная, акт прокурорского реагирования, устранение нарушений, исполнение требований прокурора.

Abstract: the article deals with problems of allocation and determine the purpose of audits of the prosecutor in light of the amendments to the law on prosecutor's activity. Studied the provisions of the Federal law «On the procuracy of the Russian Federation» and publications on the subject. The author analyzes points of view of scientists on the selection of types of public Prosecutor's check, correlated with changes in the law. Identified similarities and differences between inspections, which are United by the legislator in concept «re-inspection». Justified the division of audits of the Prosecutor at primary and repeated, last repeated surveillance and re-verification of fulfillment of requirements of the Prosecutor.

Key words: prosecutor, check, primary, supervisory, repetitive control, the act of prosecutorial response and elimination of violations, enforcement by the prosecutor.

237

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ целями деятельности органов прокуратуры являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Указанное базовое положение находит отражение в функциях прокуратуры с учетом специфики выполняемых функций.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

Выявление нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина осуществляется в ходе проверки прокурора, которые по критерию назначения в науке советского периода и современного этапа определяли как «надзорные»², «первичные»³, «основные»⁴. По результатам проверки при наличии оснований применяются меры прокурорского реагирования. Важнейший аспект деятельности прокурора – провести качественную проверку и добиться реального исполнения требований по результатам проверки, указанных в актах реагирования.

В научных публикациях и методических пособиях по прокурорскому надзору отмечается, что необходимо обращать внимание на реальное устранение нарушений закона, в связи с которыми внесены акты прокурорского реагирования⁵.

При необходимости следует проводить контрольные проверки фактического устранения нарушений закона⁶.

Позиция начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ совпадает с указанными мнениями, выявленное нарушение закона должно быть на контроле прокурора до полного устранения, факты аналогичных нарушений при повторных проверках поднадзорных органов являются поводом для выяснения причин и условий, способствующих их совершению, и принятия исчерпывающих мер⁷.

Обратим внимание, что авторы проанализированных выводов применяют различные названия проверочных мероприятий, проводимых после окончания первичной проверки: «контрольные проверки» либо «повторные проверки». Есть также мнение, что деятельность прокурора, направленная на обеспечение фактического устранения правонарушений, их причин и условий, представляет собой сочетание надзорных и контрольных мероприятий, так как анализируется выполнение порядка и сроков рассмотрения требований прокурора, устанавливается объем и действенность принятых мер⁸.

² См.: Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 43 ; Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. М., 2002. С. 238.

³ См.: Прокурорский надзор : учебник / Ю. Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 142.

⁴ См.: Ергашев Е. Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры // Рос. юрид. журнал. 2007. № 1. С. 116–119.

⁵ См.: Басков В. И., Коробейников Б. В. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М., 2000. С. 89 ; Руководство для прокуроров по общему надзору : метод. пособие / С. Г. Березовская [и др.] ; под общ. ред. М. П. Малярова. М., 1975. С. 115.

⁶ См.: Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха : учеб. пособие. М., 1993. С. 54.

⁷ См.: Паламарчук А. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности // Законность. 2013. № 9. С. 3–6.

⁸ См.: Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 43.

По вопросу выделения видов проверочных мероприятий, которые могут быть реализованы после первичной проверки, в том числе повторных и контрольных проверок, в науке о прокурорской деятельности высказаны различные мнения:

выделяются самостоятельные виды проверок повторного и контрольного характера⁹. В качестве особенностей указывается следующее: повторные проверки проводятся в связи с возникновением сомнений в обоснованности ранее полученных выводов при наличии противоречий в документах и материалах по одним и тем же вопросам¹⁰; назначением контрольных проверок является фактическое устранение нарушений закона¹¹. Так, указывалось, что если после внесения актов прокурора выясняется, что меры по устранению нарушений закона не принимались, и состояние законности осталось неудовлетворительным, прокурор проводит контрольную проверку и по результатам проверки вносит представление вышестоящему органу государственного управления о привлечении к дисциплинарной ответственности должностного лица, виновного в непринятии должных мер¹²; сопоставление сведений, содержащихся в сообщении поднадзорного органа, с данными, которыми располагает прокуратура, позволяет оценить реальность и достаточность мер, о принятии которых информируется прокурор. В сложных случаях для устранения выявленных нарушений должен быть установлен контроль, в том числе путем проведения контрольной проверки¹³;

высказывалось мнение, что повторная проверка является разновидностью контрольной проверки. Основным назначением контрольной проверки является определение качества и полноты проверки, проведенной другим прокурорским работником, в частности не имеющим достаточного опыта работы. В ходе повторной проверки устанавливается, как повлияли меры прокурора на состояние законности¹⁴;

одну и ту же проверку называли «повторной» и «контрольной» (так, указывалось, что прокуроры проводят повторные, или контрольные, проверки)¹⁵;

⁹ См.: Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учеб. пособие / О. Н. Коршунова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2014. С. 11.

¹⁰ См.: Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. М., 2015. С. 28–29 ; Паламарчук А. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности // Законность. 2013. № 9. С. 3–6.

¹¹ См.: Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха : учеб. пособие. М., 1993. С. 54 ; Ергашев Е. Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры // Рос. юрид. журнал. 2007. № 1. С. 116–119.

¹² См.: Басков В. И., Коробейников Б. В. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М., 2000. С. 89.

¹³ См.: Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. М., 2002. С. 254, 531.

¹⁴ См.: Прокурорский надзор : учебник / Ю. Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 142.

¹⁵ См.: Там же.

отталкиваясь от сущности проверочных мероприятий, проводимых для контроля мер по устранению и предупреждению правонарушений по требованиям прокурора, их определяли как проверки результативности актов прокурорского реагирования¹⁶ или фактического устранения нарушений закона¹⁷.

Ранее (до вынесения постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной¹⁸) прокуроры проводили дополнительные проверки в случае недостаточной ясности или неполноты ранее проведенной проверки, при возникновении новых вопросов в отношении обстоятельств, подвергавшихся ранее изучению¹⁹.

Таким образом, единый подход не был выработан. Вероятно, именно неточность доктринальных подходов не позволила реализовать научные выводы в нормах законодательства о прокурорской деятельности.

Каждая прокурорская проверка должна носить строго целевой и предметный характер, проводиться по конкретным основаниям. Поэтому в решении о проведении проверки обязательно указываются цели, основания и предмет проверки (п. 3 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказ Генерального прокурора РФ от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»²⁰). В случае, если в ходе проверки получены сведения о

¹⁶ См.: Российский прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2001. С. 217 ; Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. М., 2002. С. 254, 531.

¹⁷ См.: *Винокуров Ю. Е.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха : учеб. пособие. М., 1993. С. 54 ; Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. М., 2015. С. 28–29.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 9. Ст. 1389.

¹⁹ См.: Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. М., 2015. С. 28–29.

²⁰ О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон

наличии в деятельности проверяемого органа (организации) иных нарушений законов, требующих принятия мер прокурором, подтвердить или опровергнуть которые невозможно без проведения проверки, принимается мотивированное решение о расширении предмета проверки или решение о проведении новой проверки (п. 3 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

С целью устранения неоднозначных подходов в правоприменительной деятельности необходимо определить точные поводы для расширения предмета проверки и для проведения новой проверки. Представляется, что иные нарушения, о которых идет речь в указанном положении, возможно разделить на две группы. Расширение предмета проверки целесообразно при выявлении нарушений, не выходящих за пределы цели проверки. Например, если проводится первичная проверка исполнения законов и выявляются обстоятельства ненадлежащего исполнения требований законодательства в иной сфере правоотношений (при проведении проверки исполнения бюджетного законодательства выявляются нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности, значит, расширенный предмет проверки сложный, включает два отдельных предмета проверки), а также если проверочные мероприятия по иным нарушениям не требуют больших затрат времени и проведения особых действий, экспертиз.

Соблюдение сроков проверки является значимым аспектом. Срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня начала проверки. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках проверки, по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен (п. 4 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

На наш взгляд, возможными дополнительными проверочными мероприятиями являются меры по выявлению и фиксации иных нарушений при расширении предмета проверки.

В то же время, если выявляются факты ненадлежащего исполнения требований прокурора (что говорит о другом предмете проверки) либо если проведение проверочных мероприятий по иным нарушениям заведомо требует значительных затрат времени и проведения исследований, целесообразным является принятие решения о проведении новой проверки.

Таким образом, при проведении первичной проверки и принятии решения о расширении проверки, инициировании новой проверки прокурор руководствуется критериями цели, предмета, объекта и сроков проверки.

Полагаем, что проверка в отношении того же объекта, с такими же целью и предметом, которая будет проводиться после окончания первич-

ной, уже не может являться первичной и должна именоваться иначе. Такую проверку надлежит определить как повторную. Повторный – представляющий собой повторение, вторичный²¹.

Пункт 12 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» в действующей редакции допускает проведение повторной проверки в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки была дана или должна была быть дана правовая оценка, в следующих исключительных случаях:

по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

по истечении срока устранения нарушений закона, установленного ст. 24 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки (п. 12 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Обращение внимания на регламентацию средств прокурора в целях установления полноты мер, принятых для исполнения требований актов прокурорского реагирования, обусловлено современной тенденцией регламентации надзора прокурора и отдельных надзорных мероприятий. Учитывая нерешенность проблемы определения понятий «повторная» и «контрольная» проверка, важнейшее значение имеет выработка научно обоснованных формулировок указанных понятий, исследование содержания понятий и особенно их соотношения между собой.

Обратим внимание, что п. 12 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» применяет термины «первоначальная» и «повторная» проверка, законодатель определил названия проверок по назначению, что в определенной мере ставит точку в научной дискуссии.

Так, если повторная проверка проводится по новым и по вновь открывшимся обстоятельствам, то цель, предмет, объект и основание проверки не изменяются, она сходна с первоначальной.

Кроме того, одним из оснований повторной проверки определено истечение установленного ст. 24 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» срока устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки. Представляется, что в этом случае предмет и основание совершенно иные и предопределяются задачами контроля исполнения требований прокурора, изложенных в акте реагирования. Таким образом, указанная проверка является самостоятельной новой проверкой.

Представляется не вполне верным называть подобную проверку контрольной, как предлагалось многими. Еще в советский период развития науки о прокурорской деятельности отмечено, что прокурорская проверка приближается по задачам, структуре, основаниям и методам к проверке исполнения, используемой в контрольной деятельности²². Для

²¹ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд. М., 1997. С. 562.

²² См.: Ломовский В. Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5. С. 89–93.

предупреждения смешения понятий, относящихся к деятельности различных органов государства, – прокуратуры и органов контроля, определим такую меру, как проверка устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

От четкого определения характера такой проверки зависит соответствующее правовое регулирование поводов, оснований и порядка ее проведения. В современных условиях повышенных требований к обеспечению надлежащего качества прокурорской деятельности обходить вниманием эти вопросы невозможно. Право прокурора на проведение подобных мероприятий должно быть строго регламентировано. В связи с этим представляется значимым вопрос определения точных поводов и оснований осуществления проверки устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки. Проведение проверки, а также каждая принятая мера прокурора должны быть законными; в отсутствие четких предписаний нормативных актов говорить о законности прокурорских действий (бездействия) и решений затруднительно, как и о формировании единообразной прокурорской практики.

Полагаем, что проверки не первоначального характера надлежит именовать повторными. При этом повторные проверки могут быть разделены на повторные надзорные проверки по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (проверки соблюдения Конституции РФ, исполнения законов, законности правовых актов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина) и повторные проверки устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки. Такой подход позволит разграничить конкретные типы проверок, которые могут проводиться после окончания первоначальной проверки, и объединить их в родовом понятии «повторные», что согласуется с п. 12 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что в прокурорской практике не исключены случаи, когда требования актов реагирования исполняются поднадзорными объектами не в полной мере, что побуждает прокурора применять иные меры, в том числе обращаться в суд с заявлением.

В связи с этим требует разрешения следующий вопрос: должен ли прокурор проводить еще одну проверку после вступления в законную силу решения суда об удовлетворении заявления прокурора об оспаривании решений, действий (бездействия). Причиной постановки проблемы является особенный порядок исполнения решения суда по делу указанной категории, установленный ч. 8, 9 ст. 227 КАС РФ. В случае признания решения, действия (бездействия) незаконными орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспоренное решение или совершившие оспоренное действие (бездействие), обязаны устранить допущенные нарушения или препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в защиту которых было подано административное исковое заявление, и восстановить данные права, свободы и законные интересы

указанным судом способом в установленный им срок, а также сообщить об этом в течение одного месяца со дня вступления в законную силу решения в суд, гражданину, в организацию, иному лицу, в отношении которых соответственно допущены нарушения, созданы препятствия. Однако не исключена вероятность, что решение суда не будет исполнено в полном объеме и в установленный срок. Полагаем с целью контроля исполнения решения суда по административному исковому заявлению прокурора будет уместным проведение проверки прокурора в поднадзорном органе. Такую проверку надлежит определить как повторную проверку устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

Итак, повторные проверки, с нашей точки зрения, разделяются на повторные надзорные проверки, которые проводятся по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (проверки соблюдения Конституции РФ, исполнения законов, законности правовых актов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина), и повторные проверки устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Головки И. И., кандидат юридических наук, доцент, кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел

*E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru
Тел.: 8-911-722-5779*

St.-Petersburg Legal Institute (Branch) of Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation

Golovko I. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Prosecutors Supervision and Participation of Prosecutor in Criminal, Civil and Arbitration Procedure Department

*E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru
Tel.: 8-911-722-5779*