

*Калужский институт (филиал)
Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования «Всероссийский государственный
университет юстиции» (РПА Минюста России)*

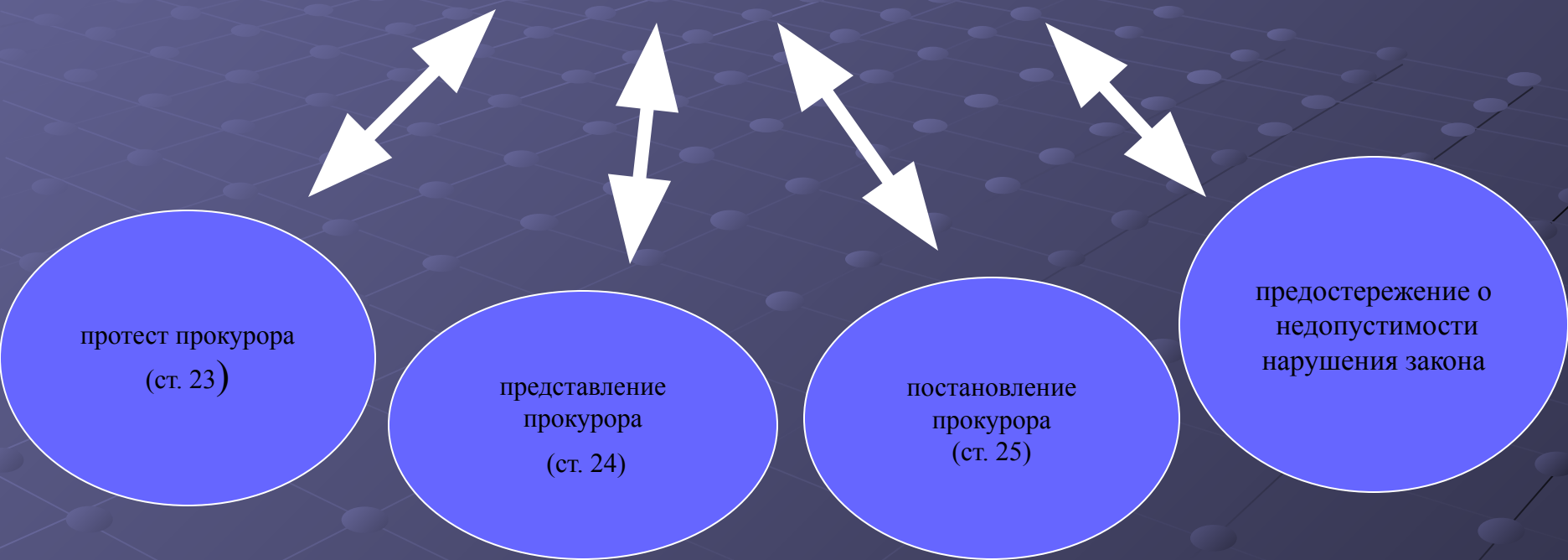
*Кафедра уголовно-процессуальной и
оперативно-розыскной деятельности*

АКТЫ
прокурорского
реагирования как
правовые средства
устранения
выявленных
нарушений
законов.



*Кандидат юридических наук
ИЗЪЯНОВ Александр Данилович*

**Акты прокурорского реагирования - это
предусмотренные Законом о прокуратуре формы
реализации полномочий прокурора по устранению и
предупреждению правонарушений**



Протест прокурора

Протест – это подготавливаемый прокурором или его заместителем документ, который приносится на противоречащий закону, нарушающий права человека и гражданина правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации в суд.

Действующее законодательство привязывает его применение исключительно к вопросам, связанным с выявлением незаконных правовых актов. При этом важным является то обстоятельство, что речь идет о несоответствии правовых актов поднадзорных прокурору органов и лиц только закону (федеральному или региональному), что несколько снижает потенциальные возможности применения соответствующего акта реагирования. Исключение составляет право прокурора субъекта РФ (его заместителя) на основании ст. 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" приносить протест на правовые акты региональных органов, противоречащие, в том числе Конституции РФ, а также конституциям (уставам) субъектов РФ.

Согласно ст. 23 Закона о прокуратуре в рамках надзора за исполнением законов *протест* приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Статья 28 Закона о прокуратуре предусматривает право прокурора на опротестование правового акта, нарушающего права человека и гражданина, причем приноситься протест может только в орган или должностному лицу, которые издали дефектный документ. В свою очередь, ст. 33 Закона о прокуратуре устанавливает возможность приостановления действия правового акта в случае принесения прокурором протеста на документ, изданный администрацией учреждения, исполняющего уголовное наказание, или администрацией места содержания задержанных и заключенных под стражу.

- Следует отметить, что гл. 30 КоАП РФ предусмотрены специфические основания для применения рассматриваемого полномочия. Согласно ст. 30.10 КоАП РФ прокурор вправе принести протест на *не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения вышестоящих инстанций на это постановление*. Речь идет о возможности реагирования в 10-дневный срок с момента вынесения решения, хотя в отдельных случаях прокурор, если он не был участником рассмотрения дела по существу, вправе ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока.
- В свою очередь, ст. 30.12 КоАП РФ наделяет прокурора полномочием по *опротестованию в порядке надзора постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов*.

Альтернативной формой оспаривания правовых актов (кроме указанных в КоАП РФ) является **обращение прокурора в суд о признании нормативного правового акта недействующим, а ненормативного правового акта — недействительным.**

При этом следует учитывать вопросы подведомственности, т.е. отнесение прерогативы по рассмотрению соответствующего дела к ведению суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Кроме того, на основании Постановления КС РФ от 18.07.2003 № 13-П оспаривание положений конституций и уставов субъектов РФ может быть осуществлено только путем обращения в названный судебный орган Генерального прокурора РФ с вопросом о конституционности указанных статей нормативных правовых актов. Следует также назвать такое полномочие, как право Генерального прокурора РФ информировать Президента РФ в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и федеральным законам, предусмотренное п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре. Речь идет об опосредованной форме реагирования на незаконный правовой акт органа, не поднадзорного прокурору

Представление прокурора

- Представление прокурора - акт прокурорского реагирования, имеющий целью устранение нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Статьей 24 Закона о прокуратуре установлено, что *представление об устранении нарушений закона* вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Подобная законодательная конструкция позволяет прокурору адресовать представление вышестоящему по отношению к нарушителю органу или должностному лицу, однако такая практика в последние годы не имеет широкого распространения. Согласно ст. 33 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений закона может применяться и при осуществлении надзора в уголовно-исполнительной сфере. Статья 28 Закона о прокуратуре предусматривает внесение прокурором (его заместителем) *представления об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина* в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Статья 42 Федерального закона "Об общественных объединениях" наделяет Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров правом вносить в руководящий орган общественного объединения представление об устранении в деятельности общественного объединения нарушений не только законов, но и *Конституции РФ*, а также *при совершении объединением действий, противоречащих уставным целям*. При этом прокурор вправе самостоятельно устанавливать срок устранения выявленных нарушений. В случае не устранения общественным объединением нарушений по требованию прокурора, последний вправе своим решением приостановить деятельность объединения на срок до шести месяцев.

- Особое место среди рассматриваемой группы актов реагирования занимает предусмотренное ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" право прокурора субъекта РФ вносить *представление в совет Общественной палаты* в случаях неоднократных нарушений общественной наблюдательной комиссией Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов либо систематического осуществления названным органом деятельности, противоречащей ее целям.

Постановление прокурора

- Наиболее разнообразным в надзорной практике является такой *акт прокурорского реагирования, как постановление.*
- К этой группе относятся:
 - постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа (п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре);
 - постановление об отмене незаконного или необоснованного постановления нижестоящего прокурора, а также об отмене незаконного или необоснованного постановления дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
 - постановление об отстранении дознавателя от дальнейшего производства расследования (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и ряд других постановлений, предусмотренных нормами УПК РФ;
 - постановление об освобождении лица, заключенного под стражу, осужденного из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора (п. 1 ст. 33 Закона о прокуратуре);
 - постановление об освобождении лица, содержащегося без законных оснований в учреждении, исполняющем наказание и меры принудительного характера (п. 2 ст. 33 Закона о прокуратуре);
 - постановление об освобождении лица, подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение (п. 2 ст. 33 Закона о прокуратуре).

Вынесение прокурором отдельных постановлений предусмотрено Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". Так, согласно ст. 6 названного Закона *постановление прокурора*, в котором отражены определенные основания, может служить поводом для проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей. Прокурор *вправе выносить постановление о направлении несовершеннолетнего на медицинское, в том числе психиатрическое, освидетельствование* при наличии согласия па то несовершеннолетнего либо его родителей или иных законных представителей в случае, если несовершеннолетний не достиг возраста 15 лет. *Постановлением прокурора также инициируется комплексное обследование несовершеннолетнего комиссией органа управления образованием для подготовки рекомендаций по оказанию несовершеннолетнему*, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, *психолого-медико-педагогической помощи.*

Специфическими по своему названию на фоне распространенного в надзорной деятельности разнопланового понятия "требование прокурора" выступают такие акты реагирования, как:

- *требование об изменении нормативного правового акта* (п. 2 ст. 9.1 Закона о прокуратуре), которое близко по своей правовой природе и порядку применения к протесту на незаконный правовой акт;

- *требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия* (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), которое имеет схожие черты с представлением об устранении нарушений закона;

- *требование о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам*, направляемое Генеральным прокурором РФ или его заместителем в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль (надзор) в сфере СМИ (ч. 1 ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации").

В отдельных случаях законодатель не идентифицирует четко название акта реагирования. Так, ст. 42 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" предусмотрено **право прокурора своим решением приостанавливать деятельность общественного объединения** на срок до шести месяцев в случае неустранения последним прокурорских требований, изложенных в ранее внесенном представлении. С учетом этимологической двусмысленности термина "решение" в практической деятельности это полномочие реализуется путем вынесения **постановления о приостановлении деятельности общественного объединения.** Пункт 3 ст. 24 Закона о прокуратуре предусматривает опосредованную форму реагирования Генерального прокурора РФ на факты несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции России и законам РФ путем направления информации об этом главе государства.

Перечисленные выше полномочия применяются прокурорами в рамках административных правоотношений, т.е. без участия судов, хотя закон не запрещает заинтересованным лицам в необходимых случаях оспаривать в судебном порядке необоснованные требования, содержащиеся в актах прокурорского реагирования. В то же время нельзя не упомянуть о двойственной правовой природе исков и заявлений, направляемых прокурорами в суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Например, ст. 22 и 23 Закона о прокуратуре прямо рассматривают заявление прокурора о признании правового акта недействующим или недействительным как альтернативу протесту. Абсолютное большинство разнообразных по охраняемой законом сфере общественных отношений исков и заявлений также является следствием надзорных проверок прокуроров, особенно если речь идет об основаниях, закрепленных в законодательных актах материального права. Например, ст. 28 СК РФ предусмотрено право прокурора на обращение в суд в защиту прав несовершеннолетних с *заявлением о признании брака недействительным, если брак заключен с лицом, не достигшим брачного возраста, при отсутствии разрешения на заключение брака до достижения этим лицом брачного возраста.*

Вместе с тем нельзя не принимать во внимание и основания для обращения в суд, предусмотренные исключительно процессуальным законодательством, что исключает однозначность суждения о соответствующих исках и заявлениях только как об актах прокурорского реагирования. Например, ст. 259 ГПК РФ допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с *заявлением о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*, а ст. 52 АПК РФ предусматривает оспаривание прокурором сделок, совершенных органами государственной власти РФ и ее субъектов, органами местного самоуправления.

Предостережение о недопустимости нарушения закона

В соответствии со **ст. 25.1 Закона о прокуратуре** в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор **вправе направить в письменной форме предостережение о недопустимости нарушения закона** должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам. Закон предусматривает, что в случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. При этом рассматриваемый акт реагирования является превентивным средством прокурорского надзора, поскольку призван предотвратить возможное нарушение закона и наступление связанных с этим негативных последствий.

. *Законом о противодействии экстремизму* предусмотрена возможность вынесения прокурором предупреждения, являющегося в силу сферы применения и своего названия специфическим актом реагирования на нарушение закона. Согласно *ст. 7* рассматриваемого законодательного акта предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности выносится общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. Если имеется возможность принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения. В случае, если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок соответствующими общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение 12 месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, в установленном законом порядке соответствующее общественное или религиозное объединение либо иная организация *подлежит ликвидации*, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, *подлежит запрету*.

В свою очередь, в соответствии со *ст. 8 Закона о противодействии экстремизму* прокурор может вынести *предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности* в адрес учредителя и (или) редакции (главного редактора) данного средства массовой информации с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. Если имеется возможность принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий *не менее 10 дней* со дня вынесения предупреждения.

В случае если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения, либо если повторно в течение 12 месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности средства массовой информации, деятельность соответствующего средства массовой информации *подлежит прекращению* в установленном законом порядке

Список использованной литературы

- 1. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.07.2016) О прокуратуре Российской Федерации
- 2. Бызова, М. В. Представление прокурора : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.11. - Судебная власть ; Прокурорский надзор; Организация правоохранительной деятельности ; Адвокатура /М. В. Бызова ; Науч. рук. Е. Р. Ергашев. - Екатеринбург, 2009
- 3. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. д.ю.н.; проф. Ю.Е. Винокурова. М.: Издательство "Экзамен", 2014.
- 4. Электронная библиотека РПА.- <http://liber.rpa-mjust.ru>