

прокуроров. В частности, это позволит транспортным прокурорам взаимодействовать с местными и региональными властями, что необходимо для эффективного надзора на транспорте, и в настоящее время отсутствие такого взаимодействия – один из факторов, снижающих эффективность надзора.

Необходимо выявлять недостатки нового законодательства о контроле на транспорте и уведомлять о них вышестоящие прокуратуры.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, утверждено постановлением Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 // Гарант : офиц. сайт. URL: <https://base.garant.ru/401423380/> (дата обращения: 30.11.2021).

2. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта», утверждено постановлением Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 // Гарант : офиц. сайт. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107010101> (дата обращения: 30.11.2021).

3. Методические рекомендации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности (приложение 4 к протоколу заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2016 № 7) // Гарант : офиц. сайт. URL: <https://base.garant.ru/71748768/> (дата обращения: 30.11.2021).

УДК 347.9(075.8)

Иголина Надежда Александровна,
кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник отдела НИИ
Университета прокуратуры Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация
igonadezhda@yandex.ru

Прокурорская проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Новый взгляд

В статье автор обосновал потребность в дальнейшей научной проработке вопросов прокурорских проверок, необходимость выделения в них проверок по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Представлены авторские предложения по законодательной регламентации системы прокурорских проверок в отдельном Федеральном законе «О прокурорских проверках», предложена их классификация. Подробнее раскрыты правила

проведения проверок соблюдения прав человека в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью. Обозначены основания и условия их проведения, особенности, порядок привлечения специалистов.

Ключевые слова: авторская классификация проверок, законопроект «О прокурорских проверках».

Igonina Nadezhda Aleksandrovna,
candidate of legal sciences,
leading researcher of the department
research institute of the University of
prosecutor's office of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

Prosecutor's inspection of the observance of human and civil rights and freedoms. A new look

In the article, the author justified the need for further scientific study of the issues of prosecutorial inspections, the need to allocate inspections in them to monitor the observance of human and civil rights and freedoms. The author's proposals on the legislative regulation of the system of prosecutorial inspections in a separate Federal Law "On Prosecutorial inspections" are presented, their classification is proposed. The rules for conducting inspections of human rights compliance in the event of a threat of harm to life and health are disclosed in more detail. The grounds and conditions for their implementation, features, and the procedure for attracting specialists are outlined.

Keywords: author's classification of inspections, draft law "On prosecutor's inspections".

Среди полномочий прокурора прокурорская проверка всегда занимала и занимает центральное место, без ее проведения невозможно дать объективную правовую оценку действиям, фактам, выявить нарушение и установить виновных в их совершении лиц, обстоятельства, способствующие совершению правонарушения. Организация проверок, методики и пределы их проведения (поводы и основания, способы выявления нарушений, возможности для подмены органов контроля, сроки, процедурные акты) – это далеко не полный перечень вопросов, которые волновали советских ученых-юристов: С. Г. Березовскую [1, с. 94], А. Д. Берензона, Т. Л. Маркелова [2, с. 83], В. Г. Мелкумова [3, с. 96], В. Д. Ломовского [4, с. 126], а также являются предметом научных исследований ученых-юристов К. И. Амирбекова, Н. Д. Бут, А. Ю. Винокурова, Е. Р. Ергашева, Н. В. Субановой и других в настоящее время.

Комплексное исследование проблематики, связанной с теоретическими и организационными основами проведения прокурорской проверки в 2015–2016 годах проводилось в НИИ Университета прокуратуры. [5, с. 292].

Прокурорская проверка – это не просто средство (полномочие), а, как верно отмечено В. Д. Ломовским, «...урегулированная законом деятельность прокурора... осуществляемая путем проведения комплекса прокурорских действий, применение которых позволяет решить следующие задачи: установить факт и характер нарушения, виновных в его совершении, степени их вины, размер причиненного правонарушением материального ущерба, обстоятельства, способствующие совершению правонарушений» [4, с. 126], а также принять

меры по предупреждению и пресечению нарушений, привлечь нарушителей к установленной законом ответственности, а также восстановить нарушенные права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства» [5, с. 292], как установлено в рамках исследования в Университете прокуратуры Российской Федерации Н. В. Субановой и другими учеными. Именно в комплексности, многогранности заключается главное отличие прокурорской проверки от иных средств (полномочий) прокурора.

В научной литературе достаточно подробно исследовались вопросы проведения проверок при рассмотрении жалоб и заявлений граждан [1, с. 94], которые относились к проверкам соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Комплексного исследования теоретических аспектов проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина не проводилось. Возможно, причиной такого положения является отсутствие в Законе о прокуратуре отдельно понятия проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Согласно п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре при осуществлении функций по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор использует полномочия, предусмотренные ст. 22 Закона о прокуратуре. Поэтому на нормативном уровне закреплён в настоящее время только термин «проверка исполнения законов» без раскрытия его содержания. Однако, как установлено в ходе многочисленных научных исследований по направлениям надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [6, с. 262–263], зачастую невозможно отождествлять, подводить под одни правила проверки исполнения законов и отдельные категории проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина (в процессе проведения которых существенным образом разнятся методы, приемы выявления нарушений, правила и основания проведения, сроки, характер реализации полномочий).

Безусловно, такие проверки не вписываются в структуру «общенадзорных» проверок, проводимых в рамках надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов.

На наш взгляд, как показали «уроки» эпидемии коронавируса, невозможно отождествлять и подводить под единые требования о проведении прокурорских проверок ситуации с нарушением важнейших конституционных прав человека, связанные, к примеру, с не оказанием, отказом в медицинской помощи нуждающимся, незаконным помещением в психиатрические стационары, нарушением социальных прав пребывающих в домах престарелых, психоневрологических интернатах, домах ребенка, которые требуют незамедлительной прокурорской проверки и вмешательства – с одной стороны, с организацией проверки исполнения земельного законодательства, либо законодательства о рекламе, собственности, об участии в долевом строительстве жилья и пр. – с другой стороны, которые должны проводиться в строгом соответствии с порядком, установленным п.2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Закон о прокуратуре, либо самостоятельный Закон о прокурорских проверках, как представляется, должен определять к этим разным ситуациям и разные порядки проведения прокурорских проверок.

Полагаем, что этот законодательный пробел подлежит восполнению в отдельном законодательном акте.

Целесообразным, на наш взгляд, является разработка Федерального закона о прокурорских проверках. Принятие отдельного закона о прокурорских проверках, исходя из правил юридической техники, более предпочтительно потому, что он будет аккумулировать преимущественно процедурные нормы, регулирующие одно прокурорское полномочие – проверку, но разные ее виды. Внесение изменений в действующий Закон о прокуратуре может вызвать структурный дисбаланс указанного правового акта.

В Закон о прокурорских проверках предлагается включить следующую авторскую классификацию проверок:

1. Вне уголовно-правовой сферы: дифференциацию проверок на: а) проверки исполнения законов и на б) проверки соблюдение прав и свобод человека и гражданина, проведение которых предлагается осуществлять в общем порядке процедурных действий и сроков, установленных в пп. 2–15 ст. 21 Закона о прокуратуре;

В проверках соблюдения прав и свобод человека и гражданина вне уголовно-правовой сферы (за рамками общего порядка) предлагается выделять следующие их виды:

1.1. Проверки соблюдения прав социально уязвимых категорий граждан, проводимые в особом менее формализованном, более оперативном порядке, чем общий порядок проверок;

1.2. Проверки соблюдения прав недееспособных (больных с ментальными нарушениями, психически больных), проводимые на постоянной системной основе – так называемое надзорное сопровождение соблюдения прав недееспособных;

1.3. Проверки соблюдения прав человека в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью;

1.4. Прокурорские проверки в чрезвычайных ситуациях.

2. В уголовно-правовой сфере дифференциацию проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина предлагается осуществлять по следующим надзорным отраслям (направлениям, подфункциям):

2.1. Проверки соблюдения прав человека и гражданина органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

2.2. Проверки соблюдения прав человека и гражданина органами и учреждениями, исполняющими наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. С регламентацией процедурных моментов, сроков, особенностей.

Объем настоящей статьи позволяет подробнее остановиться только на одном из предлагаемых к законодательной регламентации видов прокурорских проверок.

В проекте Федерального закона о прокурорских проверках предлагается предусмотреть отдельной главой проверки соблюдения прав человека при наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью. Решение о проведении таких

проверок должно выноситься незамедлительно, незамедлительное доведение решения прокурором до руководителя проверяемой организации должно осуществляться при наличии такой возможности после вынесения решения о проверке.

Следовательно, на проведение таких проверок *не могут распространяться*:

а) правило о недопустимости подмены иных государственных органов (п. 2, ст. 21 Закона о прокуратуре), так как наличие реальной и действительной угрозы жизни и здоровью граждан уже указывает на серьезные сбои в работе профильных учреждений, организаций, органов контроля и надзора, требуя от прокурора проведения самостоятельных проверок и принятия незамедлительных оперативных действий по устранению таких угроз в целях сохранения здоровья, а в ряде случаев, и спасения жизни граждан без излишних бюрократических «переписок» о подведомственности существа вопроса.

Безусловно, к проведению таких прокурорских проверок должны привлекаться и специалисты, и представители органов контроля. Первоначальной и самой важной целью проведения таких проверок должна стать минимизация (ликвидация) угрозы причинения вреда жизни и здоровью человека, а вторичной целью – выявление причин, условий возникновения подобного рода угроз, установление виновных в сложившейся ситуации лиц. При проведении таких проверок должна оцениваться и работа контролирующих органов с принятием (при необходимости) мер прокурорского реагирования.

К примеру, перспективы в проведении такого рода прокурорских проверок можно усмотреть по фактам отказов в госпитализации в ЛПУ, не оказания медицинской помощи (услуг), непредоставления жизненно важных лекарственных средств, не обеспечения доступной среды для инвалидов, незаконного помещения лиц в психиатрические стационары, незаконного нахождения социально незащищенных категорий граждан в частных социальных домах (приютах, центрах) в условиях, не отвечающих требованиям безопасности, незаконного привлечения несовершеннолетних к труду в условиях, не отвечающих требованиям охраны труда, необеспечения прав беженцев и пр.

б) правило о сроке (не позднее дня начала проверки п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре) вынесения решения о проведении проверки и доведения его до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации). Такого рода проверки должны проводиться незамедлительно.

В качестве примера оперативного реагирования прокуратуры на факты нарушений прав граждан на охрану здоровья, влекущих реальную и действительную угрозу жизни можно привести работу следующих прокуратур в условиях пандемии.

В Брянской области в результате оперативного прокурорского вмешательства устранены нарушения, связанные с отказом медицинской организации в транспортировке инвалида 1-й группы для получения медицинской помощи методом гемодиализа, созданы условия для доступного посещения инвалидами медицинских организаций.

Интенсификация надзорных мер обусловлена необходимостью оперативного устранения, недопущения опасных последствий, сохранения высшей конституционной ценности – жизни и здоровья человека.

Изложенные предложения по дифференциации прокурорских проверок, их нормативной регламентации могут быть использованы как в законотворчестве, так и в организации надзора практическими работниками органов прокуратуры и являются попыткой автора пригласить к научной дискуссии как ученых, так и практиков, специализирующихся на изучении проблем надзора, его осуществлении, заинтересованных в совершенствовании законодательства о прокуратуре.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Березовская С. Г. Охрана прав граждан советской прокуратурой. М. : Наука, 1964. 262 с.
2. Берензон А. Д., Маркелов Т. Л. Повышение эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры : монография. М. : Юридическая литература. 1977. 129 с.
3. Мелкумов В. Г. Некоторые тенденции совершенствования прокурорского надзора. Душанбе : Ирфон, 1968. 99 с.
4. Ломовский В. Д. Прокурорская проверка: понятие, содержание, проблемы // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1981. № 69. С. 126–133.
5. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки : монография / [Н. Д. Бут и др.] ; под общ. ред. Н. В. Субановой ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. 292 с.
6. Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов : монография / [Н. А. Игонина и др.] ; под общ. ред. Н. В. Субановой ; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. 160 с.

УДК 347.963:336.145.1

Лебедева (Скачкова) Анна Евгеньевна,

кандидат юридических наук, доцент,

Директор Санкт-Петербургского межрегионального центра

профессионального обучения прокурорских работников

и федеральных государственных гражданских служащих,

прокуратура Санкт-Петербурга, старший советник юстиции

г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

annaskachkova@yandex.ru

Прокуратура России – 300 лет на страже законности в бюджетной сфере

Автором поднимается вопрос о неизменности ключевого значения прокурорского надзора в обеспечении законности в бюджетной сфере.

Ключевые слова: бюджет, прокуратура, законность.