

## **Примерные правила формулирования предмета проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина**

**Сведения об авторе:** Неганова (Мозымова) Екатерина Николаевна – старший научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, 123022, Москва 2-я Звенигородская ул., д. 15. тел. 8-499-259-49-71

**Ключевые слова:** правила формулирования, предмет проверки, прокурорская проверка, прокурорский надзор, соблюдение прав, соблюдение свобод, человек, гражданин, конституционные права, прокурор

**Аннотация:** сформулированы примерные правила, которые должны быть соблюдены прокурором при формулировании предмета проверки за соблюдением конституционных прав и свобод человека и граждан, в результате чего выработаны методологические основы формулирования предмета прокурорской проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина

## **An exemplary formulation of rules of verification of observance of constitutional rights and freedoms of man and citizen**

**Author information:** Neganova (Mozimova) Ekaterina Nikolaevna – senior researcher of the Department of problems of Prosecutor's supervision and strengthening of legality in the sphere of constitutional rights and freedoms of man and citizen research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, candidate of legal Sciences, 123022, Moscow, 2-ya Zvenigorodskaya street, 15; the phone number: 8-499-259-49-71

**Key words:** rules for the formulation, verification, Prosecutor investigation, Prosecutor's supervision, observance of the rights, respect freedoms of man and citizen, constitutional rights, the Prosecutor

**Abstract:** formulated approximate rules which must be observed by the Prosecutor in formulating the inspection over the observance of constitutional rights and freedoms of man and citizen, with the result that the developed methodological framework for the formulation of the subject of the Prosecutor's check of observance of the rights and freedoms of man and citizen

С учетом новелл законодательства о прокуратуре по вопросу обязательного формулирования предмета прокурорской проверки перед ее проведением в соответствии с Федеральным законом от 07.03.2017 № 27 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в науке прокурорской деятельности в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина существует необходимость в выработке единых подходов к формированию эффективной

однообразной практики применения прокурорами новых положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» о предмете прокурорской проверки. Этому во многом будет способствовать выработка правил формулирования предмета прокурорской проверки.

Изучение доступных источников по прокурорской деятельности дает нам основание заключить, что до настоящего времени ученые не задавались вопросом о выработке самих правил формулирования предмета прокурорской проверки. Имеющиеся исследования<sup>1</sup> касаются преимущественно вопросов о сущности и содержании предмета прокурорской проверки<sup>2</sup>. В этих научно-практических работах исследователи не ставят перед собой цель по выработке правил формулирования предмета проверки и не рассматривают в качестве этапов прокурорской проверки стадию формулирования предмета прокурорской проверки<sup>3</sup>. Однако насущные реалии требуют выработки методологических основ к изучению природы предмета прокурорской проверки. Проблема повышения эффективности прокурорской надзорной деятельности во многом может быть решена в результате выработки научно-аналитических подходов к формулированию предмета прокурорской проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

При написании работы основную методологическую роль сыграли научные труды профессора А.Ю. Винокурова<sup>4</sup> и А.Х. Казариной<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Субанова Н.В., Маматов М.В.* Предмет, объекты и пределы проверки прокурором исполнения законов / Проверка прокурором исполнения закона: пособие/ под общ. ред. Н.В. Субановой. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 14-23.

<sup>2</sup> *Субанова Н.В., Маматов М.В.* Предмет, цели и задачи проверки прокурором исполнения законов // 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. С. 25-44.

<sup>3</sup> *Стаценко И.А.* Прокурорская проверка исполнения закона // Юридическая энциклопедия / Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации; под. Общ. ред. О.С. Капинус. Т.3. М.: ООО «Буки Веди». 2017. С. 534 столбец 2, С. 535 столбец 1.

<sup>4</sup> *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». В 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2017.

Анализ научных работ по прокурорскому надзору, научное осмысление проблем эффективности прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина позволили нам выделить правила формулирования предмета проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина. По мнению автора, если эти правила будут учтены прокурорами при организации прокурорской проверки, многих ошибок при проведении проверки можно будет избежать.

Большую помощь при определении предмета проверки может оказать пособие<sup>6</sup> и монография<sup>7</sup> о проверке прокурором исполнения законов, подготовленные научными сотрудниками Академии Генеральной прокуратуры РФ, большая часть содержания которого направлено на раскрытие предметов проверок.

Учитывая, что объектов надзора в сфере соблюдения социальных, как и других конституционных прав и свобод человека и гражданина множество, конкретизация объектов надзора как составных элементов предмета прокурорского надзора требует от прокурора кропотливого подхода при формулировании предмета надзора ввиду постоянно меняющейся структуры и наименований государственных и муниципальных органов, организаций, учреждений; отсутствия либо устаревания аналогичных разработок в теории прокурорской деятельности. Следуя за научной мыслью передовых ученых в сфере прокурорского надзора<sup>8</sup>, сформулируем правило, в соответствии с которым предмет прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина нуждается в постоянном уточнении в силу мобильности, переменчивости российского законодательства. Особенно

---

<sup>5</sup> Казарина А.Х. Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В. А. Немировский; вступит. ст. Ф.И, Кобзарева. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. 280 с.

<sup>6</sup> Проверка прокурором исполнения закона: пособие/ под общ. ред. Н.В. Субановой. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. 124 с.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3.

это касается сферы социального обеспечения при реализации социальных прав и гарантий. Учитывая постоянное обновление законодательства, нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере реализации социальных прав и гарантий, прокурор перед проведением проверки соблюдения социальных прав и гарантий человека и гражданина в обязательном порядке должен в целях эффективной организации надзора уточнять для себя предмет проверки соблюдения социальных прав человека и гражданина (общий предмет и родовые предметы) и в окончательном варианте оформлять его в соответствующей письменной форме.

По мнению автора, без точного перечисления объектов надзора в результате аргументированной конкретизации объектов надзора, определение предмета надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина можно считать сформулированным формально, ненаучно, без применения аналитических методов, не имеющим практической ценности для применения прокурорами на практике. В связи с этим, при формулировании предмета прокурорской проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в состав предмета должны быть включены объекты надзора, деятельность которых будет проверяться. Это правило должно соблюдаться прокурорами при формулировании предмета проверки.

Научное осмысление природы предмета прокурорской проверки и предмета прокурорского надзора дает нам основание заявить о необходимости прокуроров следовать также следующему правилу: что при формулировании предмета прокурорского надзора не допускается слишком широкая формулировка без конкретизации родовых предметов. В противном случае, сформулированный предмет проверки не сможет быть ориентиром при выборе тактических приемов и методов выявления нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении проверки, а также при подборе наиболее эффективных средств реагирования на выявленные нарушения конституционных прав.

Соглашаясь с научными выводами профессора А.Х. Казариной, сформулируем научное положение, в соответствии с которым предмет прокурорского надзора и предмет прокурорской проверки за соблюдением конституционных прав человека и гражданина составляют исключительно правоотношения, к которым применим императивный метод правового регулирования<sup>9</sup>. При этом отношения, регулируемые диспозитивными нормами права, исключаются из предмета прокурорской проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина. По нашему мнению, проверка прокурором соблюдения социальных прав (например, трудовых, жилищных), регулируемых диспозитивными нормами права, будет считаться проведенной с *превышением пределов прокурорского надзора*.

Проведенное нами исследование позволяет сделать вывод о том, что изложенные выше правила формулирования предмета прокурорской проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина являются основными. Использование этих правил аксиоматически в практической деятельности прокуроров (особенно среди начинающих помощников прокуроров) будет способствовать повышению эффективности надзора.

Также считаем, что для повышения эффективности прокурорской проверки и в целом прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина целесообразно разработать курс (модуль<sup>10</sup>) повышения квалификации прокурорских работников на тему «Правила формулирования предмета прокурорской проверки» в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Следующей проблемой, выходящей за тему публикации, является – необходимость выработки методологических основ **выделения видов**

---

<sup>9</sup> Казарина А.Х. Сущность, предмет и задачи надзора за исполнением законов // Прокурорский надзор в Рос. Федерации / Под ред. А.А. Чувилова. М. 2000. С. 120.

<sup>10</sup> Яровой А.В. Модульный подход к формированию дополнительных профессиональных программ // Актуальные вопросы реализации норм законодательства в деятельности прокуратуры: сборник материалов. В 2 ч. / под общ. ред. Г.Л. Куликовой. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М. 2015. С. 122-126.

**предметов прокурорских проверок**, проведение которых представляется целесообразным в предстоящий период с учетом состояния нарушаемости и преступности на поднадзорной территории. Полагаем, повышению эффективности прокурорской деятельности будет способствовать формирование **оптимальной системы предметов прокурорских проверок** соблюдения конституционных прав человека и гражданина, проведение которых актуально в предстоящий период (год, пол года) с учетом состояния законности применительно для России в целом и для каждого региона. При этом за основу может быть взят перечень сфер, в которых прокуроры выявляют нарушения, из Формы статистической отчетности прокурора «ОН». Подобные методологические основы ученые выработывали применительно к прокурорской деятельности, но не к прокурорской проверке<sup>11</sup>.

#### **Пристатейный список литературы:**

1. *Амирбеков К.И., Ашурбеков Т.А., Немзорова Р.Ю., Немировский В.А., Рябцев В.П., Степанов О.А., Хатов Э.Б.* Методологические основы выделения приоритетов прокурорской деятельности и формирования оптимальной их системы // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2014 году: сб. науч. докл. Вып. 3 / под общ. ред. О.С. Капинус; Аккад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М. 2015. С. 123-134.

2. Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». В 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2017.

3. Казарина А.Х. Сущность, предмет и задачи надзора за исполнением законов // Прокурорский надзор в Рос. Федерации / Под ред. А.А. Чувилева. М. 2000. С. 117-123.

---

<sup>11</sup> *Амирбеков К.И., Ашурбеков Т.А., Немзорова Р.Ю., Немировский В.А., Рябцев В.П., Степанов О.А., Хатов Э.Б.* Методологические основы выделения приоритетов прокурорской деятельности и формирования оптимальной их системы // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2014 году: сб. науч. докл. Вып. 3 / под общ. ред. О.С. Капинус; Аккад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М. 2015. С. 123-134.

4. Казарина А.Х. Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В. А. Немировский; вступит. ст. Ф.И. Кобзарева. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. 280 с.

5. Проверка прокурором исполнения закона: пособие/ под общ. ред. Н.В. Субановой. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. 124 с.

6. Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3.

7. Стаценко И.А. Прокурорская проверка исполнения закона // Юридическая энциклопедия / Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации; под. Общ. ред. О.С. Капинус. Т.3. М.: ООО «Буки Веди». 2017. С. 534 столбец 2, С. 535 столбец 1.

8. Субанова Н.В., Маматов М.В. Предмет, объекты и пределы проверки прокурором исполнения законов / Проверка прокурором исполнения закона: пособие/ под общ. ред. Н.В. Субановой. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 14-23.

9. Субанова Н.В., Маматов М.В. Предмет, цели и задачи проверки прокурором исполнения законов // 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. С. 25-44.

10. 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.

11. Яровой А.В. Модульный подход к формированию дополнительных профессиональных программ // Актуальные вопросы реализации норм законодательства в деятельности прокуратуры: сборник материалов. В 2 ч. / под общ. ред. Г.Л. Куликовой. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М. 2015. С. 122-126.