

ПРОКУРАТУРА НЕ ВСЕГДА ПРАВА



Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии
педагогических и социальных наук,
доктор экономических наук

План по выявлению нарушений есть у всех контролирующих органов, есть он и у прокурорских работников. Для выполнения плана органы прокуратуры любят проверять образовательные учреждения, прежде всего школы и профессиональные училища, рассчитывая на то, что их замечания не найдут возражений. Чаще всего их ожидания оправдываются. К сожалению, руководители школ не чувствуют себя уверенными в своей правоте и боятся возражать прокурорским работникам. Однако есть грамотные руководители школ, которые уверены в том, что они не нарушают законодательство, и поэтому сопротивляются неправомерным предписаниям прокурорских работников, оспаривают их, вплоть до обращения в суд. И выигрывают, наставляя органы прокуратуры на «путь истинный» — заставляют и их выполнять требования закона!

• проверки и представления прокуратуры • протест, представление, постановление, предостережение прокурора • права и обязанности директора школы

Полномочия органов прокуратуры

Прежде всего необходимо знать полномочия прокурорских работников: насколько правомерны их проверки, а также обязательны ли для исполнения их предписания.

Согласно статье 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом. Поэтому деятельность органов прокуратуры регламентируется Федеральным законом от 17.01.92 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации». Закон устанавливает, что прокуратура РФ — это единая федеральная централи-

зованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Для защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека; уголовное преследование в соответствии с полномочиями; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования.

А.Б. Вифлеемский. Прокуратура не всегда права

Последнее основание было внесено Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ, и теперь прокурорские работники стали им активно пользоваться, самостоятельно возбуждая административные дела по различным поводам.

Кроме того, прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

В соответствии со статьёй 22 Закона о прокуратуре прокурор наделяется весьма обширными правами: предъявив служебное удостоверение, беспрепятственно может войти на территории и в помещения организаций, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах их нарушения; требовать от руководителей и других должностных лиц организаций 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.

Статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно. При этом весьма трудно доказать, что та или иная запрашиваемая прокуратурой информация не нужна им «при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций», поэтому школам приходится предоставлять всю запрашиваемую информацию.

В то же время в соответствии с частью 2 статьи 26 Закона о прокуратуре органы

прокуратуры не подменяют другие государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. В этой связи противоправным представляется дублирование органами прокуратуры предписаний органов Роспотребнадзора и Госпотребнадзора.

В соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» систематически (независимо от поступления информации о состоянии законности) осуществляются лишь проверки законности правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля и их должностными лицами.

С учётом требования о недопустимости подмены прокуратурой иных государственных органов в Законе о прокуратуре определяются поводы и основания проверок исполнения законов. Для проведения проверки существуют обязательные условия: прокурор должен располагать информацией о фактах нарушения закона; содержание информации должно свидетельствовать о том, что соответствующие вопросы не входят в компетенцию других государственных органов и требуется принятие мер непосредственно прокурором.

Поводами для проверок становятся поступающие в прокуратуру заявления, жалобы и другие обращения, материалы средств массовой информации, контролирующих органов, уголовных, гражданских и арбитражных дел, другие материалы, а также результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной

практики, непосредственное обнаружение прокурором правонарушений.

Приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 предписано также не допускать фактов возложения на контролирующие и иные органы (статистики и др.), а также организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за её пределы, а также не предусмотренных законодательством статистических данных (пункт 15).

Обратим особое внимание на то, что прокурорская проверка может быть проведена только при наличии информации **о нарушении закона, но не подзаконного акта.**

В Приказе Генпрокуратуры РФ от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» прямо сказано: «В целях активизации и повышения эффективности прокурорского надзора на данном направлении приказываю обеспечить безусловное соблюдение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Кроме того, приказано исключить факты необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий, незаконного приостановления либо прекращения их деятельности, а также вовлечения органов прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов в хозяйственные споры между коммерческими структурами. При этом не должен ослабевать надзор за исполнением законов самими хозяйствующими субъектами, которые наряду с иными субъектами гражданских прав и обязанностей должны соблюдать законодательно установленные правила и вести свою деятельность, не нарушая прав и законных интересов других предпринимателей, граждан, общества и государства.

Действия прокуратуры по организации проверок регламентированы Приказами Генпрокуратуры РФ от 27.12.2007 № 212 «О порядке учёта и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях», от 17.12.2007 № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Согласно статье 6 Закона о прокуратуре требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Их неисполнение влечёт за собой административную ответственность в соответствии со статьёй 17.7 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Кроме того, за любое вмешательство в деятельность прокурора с целью воспрепятствовать всестороннему, полному и объективному расследованию предусмотрена ответственность по статье 294 УК РФ.

Закон о прокуратуре предусматривает следующие формы обращений прокурора (его заместителя): протест на правовой акт, противоречащий закону, нарушающий права и свободы человека и гражданина (статьи 23, 28 Закона о прокуратуре); представление об устранении нарушения закона, прав и свобод человека и гражданина (пункт 3 статьи 22, статьи 24, 28 Закона о прокуратуре); постановление о возбуждении уголовного дела или производстве об административном правонарушении (статья 25 Закона о прокуратуре); предостережение о недопустимости нарушения закона (статья 25.1 Закона о прокуратуре).

Протест прокурора на противоречащий закону либо нарушающий права человека и гражданина правовой акт передаётся в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Протест подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок с момента его

А.Б. Вифлеемский. **Прокуратура не всегда права**

поступления (лишь в случаях, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращённый срок рассмотрения протеста).

О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме, при этом если протест рассматривается коллегиальным органом (в частности, Советом школы), прокурору сообщается о дне заседания.

По результатам рассмотрения протеста директор школы или Совет школы может принять решение о его необоснованности и отказать в удовлетворении протеста. Об этом сообщается прокурору по результатам рассмотрения протеста.

Представление прокурора об устранении нарушений закона либо нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. Конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, должны быть приняты в течение месяца со дня внесения представления, о результатах принятых мер прокурор должен быть уведомлён в письменной форме.

Если нет оснований для удовлетворения представления прокурора, то ему сообщается об этом в письменном виде. Главное, чтобы в месячный срок представление не было оставлено без рассмотрения (формально, по документам, так как понятно, что прочитать его при получении придётся).

В случае отказа в удовлетворении представления, прокурор может подать исковое заявление в суд, который и решит, кто прав — школа или прокурор.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении может быть вынесено при наличии

признаков административного правонарушения. Постановление должно быть мотивировано и подлежит рассмотрению уполномоченным органом или должностным лицом в срок, установленный законом (в соответствии со статьями 23.2–23.76, 29.6 КоАП РФ).

В случае привлечения руководителя школы к административной ответственности по итогам рассмотрения этого постановления прокурора, административное наказание может быть обжаловано в суде (этот случай аналогичен привлечению к административной ответственности органами Госпожнадзора и Роспотребнадзора, и в последнее время прокуроры всё чаще подменяют эти органы, возбуждая вместо них производства об административных правонарушениях в отношении руководителей школ).

Предостережение о недопустимости нарушения закона прокурор или его заместитель направляют в письменной форме должностным лицам для предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В случае неисполнения законных требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Опыт директорского сопротивления

Большой успешный опыт сопротивления незаконным требованиям органов прокуратуры вынуждена была получить директор Профессионального училища № 96 г. Златоуста Лариса Георгиевна Пономарёва. Напомним, что это образовательное учреждение заняло первое место на Международном конкурсе им. А.С. Макаренко в 2012 году.

Это училище пережило огромное число неправомерных проверок органов прокуратуры по различным поводам и вообще

без повода. Если по закону придаться не к чему и в суде прокуратура проигрывает, у прокурорских работников остаётся лишь одна возможность — обратиться к учредителю учреждения (в данном случае — в Министерство образования Челябинской области) с просьбой принять меры дисциплинарного воздействия (то есть уволить) к неугодному им директору образовательного учреждения.

И здесь, безусловно, важна моральная поддержка, полученная директором в Министерстве образования Челябинской области, а главное — принципиальная позиция, занятая в отношении требований прокуратуры его руководителями Александром Игоревичем Кузнецовым и Галиной Михайловной Казаковой. Детально разобравшись в требованиях прокуратуры и не найдя в действиях директора училища каких-либо нарушений, они ответили отказом на незаконные требования прокуратуры. После этого старший прокурор отдела по делам несовершеннолетних и молодежи прокуратуры Челябинской области Г.В. Воронцова стала угрожать уже им привлечением к административной ответственности за неисполнение представления прокуратуры, на что получила спокойное предложение решить все спорные вопросы в суде. В суд по данному вопросу прокуратура уже не осмелилась обратиться...

Точно так же не посмели обращаться в суд органы прокуратуры в связи с отказом учреждения в удовлетворении требований представлений прокуратуры.

Так, например, и.о. прокурора города Златоуста Н.М. Крылова внесла протест на пункт 5.3.1. Устава Профессионального училища № 96 г. Златоуста. В своём протесте и.о. прокурора города заявила, что этот пункт надо «привести в соответствие с действующим законодательством», не указав, правда, с какими именно его нормами. В обоснование своих требований прокурорский работник сослалась на статью 351.1 ТК РФ, в которой был введён ряд ограничений на занятие трудовой деятельностью в сфере образования.

Такие протесты прокурорских работников встречаются достаточно часто и имеют дефекты как по форме, так и по содержанию. Ведь

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

обязательными реквизитами протеста прокурора являются: точное название органа, в который приносится протест; акта, являющегося, по мнению прокурора, противоречащим закону; конкретное название закона и его положений, в противоречие с которыми вступил опротестованный акт; обстоятельства, дающие основания для вывода о его незаконности; чёткое изложение требований прокурора со ссылкой на правовые нормы, регламентирующие процедуру принесения и рассмотрения протеста; подпись лица, принёсшего протест, с указанием должности и классного чина.

При этом протест должен соответствовать определённым требованиям не только по форме, но и по содержанию. В содержательной части протеста прокурор отражает следующие позиции: в чём выражается несоответствие либо противоречие акта (его части), на который направлено прокурорское воздействие; точное наименование закона, с которым вступил в противоречие (несоответствие) акт; предложение устранить допущенное нарушение (необходимо изложить, в каких конкретных юридических действиях оно должно выражаться и какие правовые последствия нести); требование рассмотреть протест в оговорённые законом сроки со ссылкой на правовые нормы и указание на то, что ответ о результатах рассмотрения протеста должен быть незамедлительно отправлен прокурору в письменной форме.

В данном случае директор образовательного учреждения написала в ответ на протест прокурора, что «в протесте и.о. прокурора не указано, чем именно нарушает пункт 5.3.1. Устава статью 351.1 Трудового кодекса РФ, а также не приведено обоснование, на основании какого именно нормативного правового акта именно в вышеуказанном подпункте Устава должны быть отражены все ограничения к занятию

А.Б. Вифлеемский. Прокуратура не всегда права

педагогической деятельностью, предусмотренные статьёй 351.1 ТК РФ».

Ведь закон действует независимо от того, внесены ли его положения в устав или нет. И нарушение в деятельности учреждения может возникнуть, если в него будут приняты работники, имеющие или имевшие судимость по определённым статьям Уголовного кодекса РФ.

По поводу обязательности внесения тех или иных положений Закона об образовании и других законов в устав учреждения прокуратура направляет массу протестов. К сожалению, нам неизвестна судебная практика по оспариванию таких протестов. Подавляющее большинство руководителей образовательных учреждений выполняют протесты прокурора и лишь немногие пишут отказы прокурорам. И после этих отказов прокуратура не пытается доказать свою правоту в суде, им намного легче для получения дополнительных «галочек» написать кипу протестов в отношении других учреждений.

Так и в данном случае прокуратура не стала обращаться в суд, тем более, что в Уставе училища № 96 все другие ограничения заниматься педагогической деятельностью были приведены в другом пункте. Таким образом, прокуратура города Златоуст просто не удосужилась прочитать целиком устав училища.

После этого прокуратура города Златоуст возбудила дела об административных правонарушениях по нарушениям в сфере пожарной безопасности и по несоблюдению училищем санитарных норм. Разве можно найти учреждение, к которому нельзя было бы придаться по такому поводу? Оказывается, если грамотно сопротивляться, то можно. Суд после получения жалоб директора училища не стал привлекать её к административной ответственности и дела были прекращены в связи с нарушениями, допущенными органами прокуратуры при

их возбуждении и отсутствием доказательств наличия нарушений в деятельности училища. Обратим особое внимание на то, что именно прокуратура (или пожарники, санитарные врачи и т.д.) обязана доказать виновность руководителя учреждения в каких-либо нарушениях, а не директор обязан доказывать свою невиновность.

Прокуратура Челябинской области продемонстрировала ещё большую безграмотность. Её претензии к руководителю училища сводились к тому, что раз в училище учатся дети-сироты и несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, то образовательное учреждение обязано выполнять функции законного представителя этих детей-сирот.

В соответствии с пунктом 1 статьи 155.1 Семейного кодекса РФ под устройством детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, понимается помещение таких детей под надзор в образовательные и медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или в некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы.

В соответствии с пункту 1 статьи 155.2 Семейного кодекса РФ права и обязанности организаций, указанных в пункте 1 статьи 155.1 настоящего Кодекса, в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, возникают с момента принятия органами опеки и попечительства актов об устройстве детей в указанные организации.

Выбор формы устройства несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей, — исключительная компетенция органа опеки и попечительства по месту жительства несовершеннолетнего. Основанием для устройства ребёнка, оставшегося без попечения родителей, под надзор в организацию для детей-сирот

и детей, оставшихся без попечения родителей, независимо от её типа и организационно-правовой формы, является акт органа опеки и попечительства (постановление, распоряжение или приказ). При этом в акте должны быть указаны реквизиты организации, в которую ребёнок помещается под надзор.

Обо всём этом прямо говорится в Письме Министерства образования и науки РФ от 31.08.2010 № 06-364 «О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних».

В подпункте 7 пункта 4 статьи 12 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» назван один из типов образовательных учреждений: учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей).

Согласно пункту 5 указанной статьи образовательные учреждения одного типа подразделяются на виды, определённые федеральными законами или типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, которыми регулируется деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений. На основе таких типовых положений разрабатываются уставы этих образовательных учреждений.

Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утверждено постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 года и предусматривает следующие виды образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- детский дом (для детей раннего (с 1,5 до 3 лет), дошкольного, школьного возрастов, смешанный);
- детский дом-школа, школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- специальный (коррекционный) детский дом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья;
- специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья.

Учреждения начального и среднего профессионального образования не относятся к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, действуют на основании Типового положения об образовательном учреждении начального профессионального образования, утверждённого постановлением Правительства РФ от 14.07.2008 № 521, и Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении), утверждённого постановлением Правительства РФ от 18.07.2008 № 543 соответственно.

В соответствии с пунктом 4 статьи 155.1 Семейного кодекса РФ по завершении пребывания ребёнка в образовательной организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения им возраста восемнадцати лет исполнение обязанностей опекуна или попечителя этого ребёнка возлагается на органы опеки и попечительства. Таким образом, при поступлении выпускника организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до восемнадцати лет в образовательное учреждение, в том числе в учреждение профессионального образования, функции его законного представителя выполняет орган опеки и попечительства по месту его обучения в названных образовательных учреждениях.

При этом на органы опеки и попечительства возложены в том числе и функции по ведению и хранению личных дел детей-сирот (детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под попечительством), даже и при поступлении их в учреждение профессионального образования. Поэтому попытки переложить

А.Б. Вифлеемский. **Прокуратура не всегда права**

эти обязанности с органов опеки и попечительства на образовательные учреждения противоправны.

В соответствии с пунктом 2 Правил ведения личных дел несовершеннолетних подопечных, утверждённых постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423, именно орган опеки и попечительства на каждого подопечного формирует личное дело. При поступлении воспитанника образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в образовательное учреждение начального (среднего, высшего) профессионального образования его личное дело должно передаваться в орган опеки и попечительства по месту жительства несовершеннолетнего. В данном случае местом жительства будет тот городской округ (муниципальный район), на территории которого находится учреждение профессионального образования.

Руководителям образовательных учреждений следует знать свои права и обязанности, так как органы прокуратуры нередко пытаются переложить на них обязанности других органов (особенно в отношении детей-сирот).

* * *

К сожалению, в деятельности прокуратуры Челябинской области мы видим яркую практическую реализацию принципа Питера, согласно которому «в любой иерархической системе каждый служащий стремится достичь своего уровня некомпетентности». Ещё более печально следствие, неизбежно вытекающее из этого принципа при увеличении числа людей некомпетентных в органах прокуратуры и иных надзорных органах: с течением времени каждая должность будет занята служащим, который некомпетентен в выполнении своих обязанностей.

Однако чем больше будет грамотных руководителей образовательных учреждений, чем больше будет сопротивление неправомерным действиям прокурорских работников, тем меньше они будут писать предписаний и протестов школам и другим образовательным учреждениям. Ведь количество «галочек» (сколько вынесено протестов и предписаний и сколько удовлетворено) у них должно совпадать. Если же будет плохая для них статистика — выявляться неправомерные предписания и представления, то они предпочтут её не усугублять. **НО**